



Les programmes de relations communautaires, community relations [CR], en Irlande du Nord de 1969 à 1998 : l'illusion d'une continuité ?

Joana Etchart

► To cite this version:

Joana Etchart. Les programmes de relations communautaires, community relations [CR], en Irlande du Nord de 1969 à 1998 : l'illusion d'une continuité ?. Linguistique. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2010. Français. NNT : 2010PA030017 . tel-01334739

HAL Id: tel-01334739

<https://theses.hal.science/tel-01334739>

Submitted on 21 Jun 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Sorbonne Nouvelle Paris 3
Ecole doctorale ED 514
EDEAGE Etudes Anglophones, Germanophones et Européennes

Doctorat en Etudes irlandaises

ETCHART Joana

Les programmes de relations communautaires, *community relations* (CR), en
Irlande du Nord de 1969 à 1998 : l'illusion d'une continuité ?

Directeur de recherche : Prof. HUTCHINSON Wesley

Thèse soutenue le 29 janvier 2010

Membres du jury :

Mme ELLIOTT Marianne, Professeur (Institute of Irish Studies, Université de
Liverpool)

M. GOLDRING Maurice, Professeur émérite (Université Paris 8)

Mme MAILLOT Agnès, Maître de Conférences (Dublin City University)

Mme PEYRONEL Valérie, Professeur (Sorbonne Nouvelle Paris 3)

Université Sorbonne Nouvelle Paris 3
Ecole doctorale ED 514
EDEAGE Etudes Anglophones, Germanophones et Européennes

Doctorat en Etudes irlandaises

ETCHART Joana

Les programmes de relations communautaires, *community relations* (CR), en
Irlande du Nord de 1969 à 1998 : l'illusion d'une continuité ?

Directeur de recherche : Prof. HUTCHINSON Wesley

Thèse soutenue le 29 janvier 2010

Membres du jury :

Mme ELLIOTT Marianne, Professeur (Institute of Irish Studies, Université de
Liverpool)

M. GOLDRING Maurice, Professeur émérite (Université Paris 8)

Mme MAILLOT Agnès, Maître de Conférences (Dublin City University)

Mme PEYRONEL Valérie, Professeur (Sorbonne Nouvelle Paris 3)

Remerciements

Je souhaite remercier en premier lieu M. Paul Brennan, qui a eu l'élégance et la gentillesse de m'encourager à continuer mes activités de recherche à la fin de mon D.E.A.

C'est à M. Wesley Hutchinson que revient ma reconnaissance la plus profonde car il m'a invariablement soutenue dans mon travail, malgré un épisode d'éloignement lors de mon séjour à Liverpool. Il a su me guider avec pertinence et énergie. Merci également de m'avoir encouragée à toujours aller plus loin dans mes analyses.

Je remercie également les personnes qui se sont trouvées sur mon chemin pendant les recherches : au personnel des différentes bibliothèques fréquentées à Liverpool (*Sydney Jones Library*) et à Belfast (notamment la *Linen Hall Library*) ; aux employés des divers organes consultés. Merci d'avoir été si serviables et coopératifs.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à ceux et celles à Belfast, Dublin et Cardiff qui ont accepté de donner de leur temps et su faire fonctionner leur compétence de '*networker*', particulièrement Joe Camplisson et Hywel Griffiths. Je me rends compte qu'au fond, ce travail puise sa force et sa légitimité dans le contact et l'échange accordés par les acteurs des projets étudiés.

Enfin, je voudrais remercier ces amis qui, sans le savoir, m'ont apporté un soutien important par leur simple présence : Laurence & Kevin, Hayeit, Aitzpea, nos amis irlandais.

A mes relectrices Sophie et Maialen. Merci pour votre aide précieuse. Milesker.

Euskal herriko kuadrilari : Marion eta Arantxari.

Familiari : ait'et'amari, ene bizian ezagutu dutudan lehen intelektualak.

Eskerrak ere Maia, Beñat, Xan eta Anitari. Bazidelakoz.

A mon plus grand soutien, Nick. A mon tour de te remercier. Et à nos projets futurs.

SOMMAIRE

Abréviations	5
Table des graphiques, figures et tableaux	7
INTRODUCTION.....	11
1. Le conflit communautaire et ses acteurs.....	12
2. Définition du champ du pouvoir public	22
3. Définition du concept de ‘mouvement associatif’ et exposition des enjeux révélés par l’analyse du rapport le liant aux autorités publiques.....	29
4. Terminologie : <i>community</i> et ses expressions associées.....	36
5. Organisation de la thèse	43
PREMIERE PARTIE - PREMIERS PAS DANS LE DOMAINE DES RELATIONS COMMUNAUTAIRES 1969-1974	51
CHAPITRE 1 – Les origines de la politique de CR en Irlande du Nord.....	52
CHAPITRE 2 – Conflits d’intérêt entre dirigeants politiques et membres de la Commission (1971-1974)	135
DEUXIEME PARTIE - DESENGAGEMENT GOUVERNEMENTAL DU PROJET DE CR ET DELAISSEMENT PROGRESSIF DES ASSOCIATIONS.....	183
CHAPITRE 3 –Phase de transition décisive (1974-1979) : des changements majeurs en politique, dans le domaine des CR et dans le rapport liant les associations aux autorités publiques	184
CHAPITRE 4 - Les premiers pas du gouvernement dans la construction de la paix, <i>peacebuilding</i> , en Irlande du Nord : quelques pistes d’analyse.....	226
CHAPITRE 5 - Le désengagement des pouvoirs publics vis-à-vis du secteur associatif (1979-85).....	240

TROISIEME PARTIE - LES MODES D'ACTION GOUVERNEMENTAUX APRES 1985 : LA REEMERGENCE DE DEMARCHES PRUDENTES DE CONSTRUCTION DE LA PAIX.....	272
CHAPITRE 6 – Réinvestissement du champ de la construction de la paix après 1985	276
CHAPITRE 7 – La création d’un organe relais, le <i>Community Relations Council</i> (CRC)	325
CHAPITRE 8 – Des signes de changements dans le domaine du règlement de conflit et de <i>peacebuilding</i> . Vers une complémentarité des différentes démarches ?	363
CONCLUSION.....	392
ANNEXES	406
BIBLIOGRAPHIE	505
GLOSSAIRE DES TERMES	561
GLOSSAIRE DES NOMS	564
TABLE DES MATIERES.....	566

ABRÉVIATIONS

ACE – Action for Community Education
 AIA – Anglo-Irish Agreement
 BAT – Belfast Action Teams
 BSAG – Belfast Special Action Group
 CARE – Community Action Research and Education
 CCDC – Central Citizens’ Defence Committee
 CCRU – Central Community Relations Unit
 CD – Community development
 CDC – Community Development Centre
 CDO – Community Development Officer
 CDU – Campaign for Democracy in Ulster
 CEF – Community Education Forum
 CFNI – Community Foundation for Northern Ireland
 CIRA – Continuity Irish Republican Army
 CLMC – Combined Loyalist Military Command
 CLO – Community Liaison Officer
 CND – Centre for Neighbourhood Development
 CONI – Community Organisations in Northern Ireland
 CR – Community relations
 CRC – Community Relations Commission
 CRC – Community Relations Council
 CRO – Community Relations Officer
 CRR – Community Relations Representative
 CRU – Community Relations Unit
 CSF – Community Support Framework
 CSJ – Campaign for Social Justice
 CTG – Cultural Traditions Group
 CTI – Conflict Transformation Initiative
 CWRP – Community Worker Research Project
 DCCRP – District Council Community Relations Programme
 DED – Department of Economic Development
 DENI – Department of Education Northern Ireland
 DFP – Department of Finance and Personnel
 DHAC – Derry Housing Action Committee
 DHSS – Department of Health and Social Services
 DOE – Department of Environment
 DUP – Democratic Unionist Party
 ERDF – European Regional Development Fund
 ESF – European Social Fund
 EUSSPPR – European Union Special Support Programme for Peace and Reconciliation
 FSE – Fonds Social Européen
 GFA – Good Friday Agreement
 HPSS – Health and Personal Social Services
 IFB – Intermediary Funding Bodies
 IFI – International Fund for Ireland

IICD – Independent International Commission on Decommissioning
 INLA – Irish National Liberation Army
 LCI – Local Community Initiative
 MBW – Making Belfast Work
 MICOM – Moldovan Initiative Committee of Management
 NCCI – National Committee for Commonwealth Immigrants
 NICRA – Northern Ireland Civil Rights Association
 NICSS – Northern Ireland Council for Social Services
 NICVA – Northern Ireland Council for Voluntary Action
 NIHE – Northern Ireland Housing Executive
 NIO – Northern Ireland Office
 NIVT – Northern Ireland Voluntary Trust
 OIRA – Official Irish Republican Army
 PAFT – Policy Appraisal and Fair Treatment
 PIRA – Provisional Irish Republican Army
 PSNI – Police Service of Northern Ireland
 PSEP – Physical and Social Environment Programme
 PUP – Progressive Unionist Party
 RCN – Rural Community Network
 RHC – Red Hand Commando
 RIRA – Real Irish Republican Army
 RR – Race relations
 RRB – Race Relations Board
 RUC – Royal Ulster Constabulary
 SACHR – Standing Advisory Commission on Human Rights
 SDLP – Social Democratic and Labour Party
 SNIPP – Standing Northern Ireland Peacebuilding Project
 TSN – Targeting Social Need
 UCAG – Ulster Community Action Group
 UDA – Ulster Defence Association
 UDF – Ulster Defence Force
 UDP – Ulster Democratic Party
 UFF – Ulster Freedom Fighters
 ULCCC – Ulster Loyalist Central Co-ordinating Committee
 UPRG – Ulster Political Research Group
 UUC – Ulster Unionist Council
 UUP – Ulster Unionist Party
 UVF – Ulster Volunteer Force
 UWC – Ulster Workers’ Council
 WEA – Workers’ Educational Association

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Les budgets de la Commission anglaise (n°1) et nord-irlandaise (n°2) pour l'année 1970 en livres sterling	86
Graphique 2 : Les budgets de la Commission anglaise (n°1) et nord-irlandaise (n°2) pour l'année 1971 en livres sterling	86
Graphique 3 : La moyenne des populations britanniques sans l'Irlande du Nord (n°1) et nord-irlandaise (n°2) en 1969, 1970, 1971 et 1972	87
Graphique 4 : Les aides distribuées par le ministère de CR en 1972-1973 (Montants en livres sterling)	99
Graphique 5 : Redistribution du budget par le ministère de CR (en livres sterling), 1973-1974	153
Graphique 6 : Redistribution du budget par le ministère de CR (en livres sterling), 1974-1975	153
Graphique 7 : Transfert des compétences en 1975 du ministère de CR au 'programme' de CR du ministère de l'Education (DENI)	194
Graphique 8 : Augmentation du budget du programme <i>Social Needs (Grants) Act</i> 1970 en 1975	203
Graphique 9 : Aides attribuées à NIVT par le ministère de l'Education, 1978-1981	250
Graphique 10 : Subventions attribuées par DENI aux associations concernées par la jeunesse et les loisirs, de 1980 à 1983 :	251
Graphique 11 : Associations bénéficiant d'aides directes ministérielles, 1983-84 (Montants en livres sterling)	253
Graphique 12 : Secteurs de travail associatif bénéficiant de postes ACE, novembre 1983	255
Graphique 13 : Aides directes aux associations (en livres sterling), 1983-84	256
Graphique 14 : Le pourcentage des subventions pour les associations régionales, par rapport au budget total du ministère DHSS, 1983-86	257
Graphique 15 : Financement des <i>district councils</i> par le ministère de l'Education (DENI), 1982-88	260
Graphique 16 : Budgets ACE entre 1981 et 1987 (en millions de livres sterling)	267
Graphique 17 : Les neuf programmes et la sous-catégorie des <i>Community Initiatives</i> de la Communauté européenne en Irlande du Nord dans le cadre du <i>Community Support Framework</i> , CSF, 1989-1993 (en livres sterling)	309
Graphique 18 : Aides attribuées par le ministère de l'Education (DENI) au secteur associatif de CR, de l'année 1979-80 à 1995-96 (montants en livres sterling)	310
Graphique 19 : Budgets accordés par la <i>Central Community Relations Unit</i> (CCRU) aux councils, 1990-1993 (montants en livres sterling)	311
Graphique 20 : Evolution des dépenses du ministère de la Santé et des Services Sociaux (DHSS) pour les associations concernées par les personnes vulnérables (personnes âgées, handicapées, etc.) 1983-94	315

Graphique 21 : Budgets <i>Action for Community Education</i> (ACE), <i>Making Belfast Work</i> (MBW) et <i>Belfast Action Teams</i> (BAT), année 1988-1989 (Montants en livres sterling).....	317
Graphique 22 : Budgets <i>Action for Community Education</i> (ACE), <i>Making Belfast Work</i> (MBW) et <i>Belfast Action Teams</i> (BAT), année 1990-1991 (Montants en livres sterling).....	317
Graphique 23 : Budgets <i>Action for Community Education</i> (ACE) entre 1987 et 1993.....	322
Graphique 24 : Budget global du CRC en 1990-91 et 1991-92 (Montants en livres sterling).....	326
Graphique 25 : Budgets des sous-groupes en 1990-91 (Montants en livres sterling).....	334
Graphique 26 : Budget global des <i>area boards</i> (financés par DHSS) en 1992-93	346
Graphique 27 : Budgets des organes relais en 1992-93 (hormis <i>area boards</i>)	346
Graphique 28 : Types d'associations recevant des aides directes ministérielles, 1992-93.....	347
Graphique 29 : Financement des programmes européens 1995-97 (en millions d'ECU)	379

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Place de l'organe relais <i>Community Relations Commission</i> (Grande-Bretagne)	34
Figure 2 : Schéma représentant la structure de la <i>Race Relations Board</i> en 1968	73
Figure 3 : Schéma représentant la structure de la <i>Community Relations Commission</i> britannique en 1968	75
Figure 4 : Schéma représentant la structure de la <i>Community Relations Commission</i> nord-irlandaise en 1969	85
Figure 5 : Actions associatives ayant cours en 1971	122
Figure 6 : Les différentes aides institutionnelles apportées au travail associatif (CR, CD et classique) après 1974.....	213
Figure 7 : Schéma récapitulatif des effets de l'utilisation de la formule <i>community relations</i> après 1985	284
Figure 8 : La <i>Central Community Relations Unit</i> (CCRU) dans le système gouvernemental nord-irlandais en 1987	295
Figure 9 : Structures de financement s'ajoutant à partir de 1985 au réseau de solidarité existant.....	345
Figure 10 : Pourcentage des composantes des Partenariats municipaux au début, en 1996 (total de tous les partenariats).....	382
Figure 11 : Schéma récapitulatif du dispositif des Partenariats en Irlande du Nord	383
Figure 12 : Domaines associés à l'objectif d'amélioration des CR dans les années 1990	386

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les principaux développements politiques des trois périodes étudiées dans la thèse	24
Tableau 2 : Précisions sur le processus engagé par l'animateur CDO	127
Tableau 3 : La restructuration des responsabilités municipales	146
Tableau 4 : Le processus de paix dans les pays ayant négocié des accords de paix	231

It is our firm conviction that the vast majority of both religious communities long for peace, reconciliation and the chance to create a better future for their children. But longing is not enough; there must be a mechanism created to harness the love, generosity, courage and integrity of Ulster people in both religious communities and direct its great power towards the light of a new beginning.

Extrait de *Common Sense*, publié par *Ulster Political Research Group*, Groupe de réflexion politique mis en place par des dirigeants de l'UDA, janvier 1987.

INTRODUCTION

Cette thèse étudie les interventions gouvernementales dans le domaine des relations communautaires, *community relations* (CR), en Irlande du Nord entre 1969 et 1998. La raison principale ayant motivé le choix de ces dates est la cohérence du contexte pendant ces vingt-neuf années. Le conflit, appelé *Troubles*, perdure dans cet intervalle sous différentes formes, dont les plus évidentes sont les attentats meurtriers perpétrés par des groupes paramilitaires et la difficulté pour les parties antagonistes de trouver un terrain d'entente dans le domaine politique, afin de mettre en place une structure administrative régionale partagée. L'auteur de cette étude a choisi d'arrêter ses observations aux données de l'année 1998 en raison de la signature à cette date d'un accord par la majorité des partis politiques nord-irlandais. Cet accord, dit du Vendredi Saint¹ (*Good Friday Agreement*), fait suite à l'annonce de cessez-le-feu par les principaux groupes paramilitaires. S'ouvre alors, en Irlande du Nord, un contexte post-*Troubles* présentant de nouveaux défis. La situation de conflit observée à partir de 1969 étant modifiée après 1998, nous avons choisi d'arrêter notre étude à cette date de façon à ce que les interventions gouvernementales examinées ici s'insèrent toutes dans un contexte relativement homogène.

La thèse s'intéresse à l'émergence et à l'évolution de projets officiels visant à répondre à la division sociale entre les deux groupes les plus importants de l'Irlande du Nord,

¹ L'accord, signé en avril 1998, le jour du Vendredi Saint, entre tous les partis régionaux à l'exception du DUP (*Democratic Unionist Party*) et du UKUP (*United Kingdom Unionist Party*), devra conduire au rétablissement d'un gouvernement régional en Irlande du Nord.

qui sont habituellement nommés en fonction de l'appartenance à une tradition politique (nationaliste ou unioniste) ou religieuse (catholique ou protestante). Nous proposons dans un premier temps de présenter les caractéristiques de chaque communauté, puis de délimiter les contours du conflit les opposant, conflit souvent qualifié de communautaire, auquel nous ferons également référence par l'appellation de 'problème' communautaire. Nous définirons ensuite les deux groupes d'acteurs étant susceptibles d'intervenir dans le domaine des CR, à savoir les autorités publiques et le mouvement associatif. Puis, avant de présenter la logique et la réflexion qui animeront la thèse, nous expliquerons le sens de certaines expressions récurrentes associées au terme *community* (tels que *community relations* et *community groups*).

1. Le conflit communautaire et ses acteurs

Il convient tout d'abord de décrire succinctement les signes distinctifs des deux groupes identitaires entre 1969 et 1998. D'une part, le terme de nationalisme fait référence au projet de nation irlandaise et donc de réunification de l'île divisée en deux parties depuis 1921. La religion dominante des nationalistes est le catholicisme. En Irlande du Nord, il existe deux traditions politiques nationalistes : un mouvement modéré organisé autour du parti SDLP² (*Social Democratic and Labour Party*) et le groupe des républicains du Sinn Féin³. Il existe également une section paramilitaire républicaine, la PIRA⁴ (*Provisional Irish Republican Army*), ainsi que des dissidences⁵. Le contrôle social, politique et militaire des groupes paramilitaires dans les quartiers populaires reste relativement important. De plus, dans ces quartiers, une forte tradition de militantisme associatif prévaut depuis les années 1970.

D'autre part, le terme d'unionisme renvoie au maintien de la province de l'Ulster au sein du Royaume-Uni et à la fidélité à la Couronne britannique. Diverses églises protestantes

² Le parti SDLP est créé en 1970 par des nationalistes engagés dans le mouvement pour la défense des droits civiques en Irlande du Nord. Comme son nom l'indique, il défend les valeurs de la social-démocratie. Certains membres sont issus du parti travailliste nord-irlandais, *Northern Ireland Labour Party*, qui existe entre 1924 et 1987. Ce parti est indépendant du *Labour Party* de Grande-Bretagne,

³ Ce parti, fondé en 1905, a existé dans des contextes différents. Créé au début du siècle alors que l'Irlande faisait encore partie du Royaume-Uni, il est revivifié pendant les *Troubles* en Irlande du Nord. Les membres du Sinn Féin défendent les valeurs du républicanisme irlandais, consistant à lutter pour réunifier l'Irlande et pour y instaurer une république. Lors d'une scission en décembre 1969, quelques dissidents revendiquant une orientation politique communiste forment le groupe *Official Sinn Féin*, qui deviendra *The Workers' Party* en 1982.

⁴ La PIRA naît d'une scission au sein du groupe *Irish Republican Army* (IRA) en décembre 1969.

⁵ Tels que l'OIRA (*Official IRA*) et INLA (*Irish National Liberation Army*).

et une organisation orangiste (*Orange Order*⁶) constituent les références religieuses du groupe unioniste. La tradition politique dominante de l'unionisme est représentée par les partis de l'UUP⁷ (*Ulster Unionist Party*) et du DUP⁸ (*Democratic Unionist Party*). Toutefois, il faut souligner la difficulté de fonder un mouvement politique ouvrier face à ces puissantes élites politico-religieuses, même si quelques groupes politiques ont émergé tardivement, dont le PUP⁹ (*Progressive Unionist Party*) et l'UDP¹⁰ (*Ulster Democratic Party*). Les populations protestantes qui se reconnaissent dans des formes d'action plus militantes et radicales se retrouvent dans le sous-groupe des « loyalistes ». Le groupe paramilitaire *Ulster Defence Association* (UDA) est majoritaire, avec la présence de nombreuses autres groupes (*Ulster Volunteer Force*, *Ulster Freedom Fighters*, *Red Hand Commando*)¹¹. Il existe au sein du groupe unioniste un militantisme associatif important, même si son développement est freiné par deux éléments : le respect de l'élite politique et religieuse et le rejet de pratiques associatives souvent considérées comme l'apanage des nationalistes¹².

Les dénominations de nationaliste/catholique et unioniste/protestant contiennent des limites évidentes car, en réalité, chaque groupe n'est pas un ensemble monolithique. Il existe par ailleurs une forme d'identification dépassant le clivage entre nationalistes et unionistes¹³. Mais, utilisées de manière interchangeable dans cette étude, ces dénominations représentent néanmoins une forme de catégorisation générique servant à désigner les deux principales identités (principales car majoritaires et de tailles quasiment égales¹⁴) dont les membres

⁶ L'Ordre d'Orange est une organisation protestante caractérisée par l'idéalisation des victoires du roi Guillaume d'Orange lors des guerres religieuses du XVII^e siècle.

⁷ Egalement appelé *Official Unionist Party* ou *Unionist Party* selon les alliances électorales, il s'agit d'un groupe unioniste modéré existant depuis 1905.

⁸ Le parti DUP fut créé en 1971 par le révérend Ian Paisley. Son approche est considérée plus radicale que le parti UUP sur les questions de l'identité protestante, du maintien de l'Irlande du Nord au sein du Royaume-Uni et de la fidélité à la Couronne britannique.

⁹ Le parti loyaliste PUP fut créé en 1979 à Belfast. Issu des milieux ouvriers protestants de la ville, il associe les principes de l'unionisme à des valeurs de gauche liées à la défense des droits des ouvriers. Le PUP est proche du groupe paramilitaire *Ulster Volunteer Force* (UVF).

¹⁰ L'UDP est, entre 1981 et 2001, un petit parti loyaliste créé par des membres du groupe paramilitaire de l'UDA. Ancré lui aussi dans les milieux ouvriers protestants de Belfast, il vise à contrer le pouvoir des partis traditionnels unionistes.

¹¹ Voir Steve Bruce, *The Red Hand: Protestant Paramilitaries in Northern Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

¹² Les catholiques ont largement recours à la pratique du militantisme associatif et se servent de cet outil pour faire avancer leur cause. Les protestants se méfient de ces pratiques, qui se trouvent associées à une remise en question de l'Etat.

¹³ Ainsi, le parti *Alliance* (*Alliance Party of Northern Ireland*), créé en 1970, rassemble des catholiques et des protestants. Sa tendance politique est proche du Parti modéré libéral démocrate anglais (*Liberal Democrats*).

¹⁴ Le recensement de 2001 en Irlande du Nord dénombre 53% de protestants et 44% de catholiques (les personnes ont été interrogées sur la religion pratiquée ou celle dans laquelle elles ont été éduquées). Voir le recensement d'avril 2001, publié par *Northern Ireland Statistics and Research Agency*. Information disponible à : www.statistics.gov.uk/CCI/nugget.asp?ID=980&Pos=4&ColRank=1&Rank=224, consulté le 7 mars 2008.

appartiennent à une culture à coloration plutôt irlandaise ou britannique. Il faut souligner que le degré d'identification des membres au groupe-mère varie considérablement ; ils peuvent partager un ou plusieurs des éléments suivants : une pratique religieuse, un sens d'appartenance identitaire, une projection nationale (car ils disposent de référents nationaux propres, la République d'Irlande et le Royaume-Uni), des affinités politiques, voire tout simplement des liens d'amitié¹⁵.

Dans les années 1960 et 1970, plusieurs chercheurs ayant observé les mécanismes de socialisation en Irlande du Nord, décèlent un habitus¹⁶ communautaire consistant à mener les activités quotidiennes exclusivement en compagnie des membres de la même communauté. Ainsi, Barritt et Carter étudient les communautés de Newry et Portadown entre 1959 et 1960¹⁷ et Rosemary Harris un village de l'Ouest de l'Ulster¹⁸. Lorsque Boal observe les comportements des habitants du quartier Taughmonagh-Upper Malone de Belfast¹⁹, puis Shankill et Falls²⁰, il se rend compte que les activités (visites, transports, églises, écoles) révèlent une logique clairement fondée sur l'appartenance communautaire. Suite à un séjour de deux ans dans un quartier nationaliste du Nord de Belfast, Frank Burton rapporte que la population de ce quartier est unie autour des éléments fédérateurs de la famille, la classe sociale ouvrière, la religion et le territoire²¹. Les membres de chaque groupe ont en commun un ancrage fort, dans les imaginaires, du fait qu'ils sont deux à se partager le territoire. Ainsi, le terme de communauté, dans le langage courant des Nord-irlandais, fait référence à l'un des

¹⁵ Par exemple, lorsque Graham McFarlane observe les activités sociales « privées » (les visites, l'entraide) et « publiques » (les loisirs, les associations) dans quatre communautés différentes (sans préciser lesquelles), il apparaît que les activités quotidiennes sont conduites bien plus en fonction des relations d'amitié et de voisinage que par une sélection fondée sur l'identité. Voir : Graham McFarlane, "Social Life in Northern Ireland", in *Social Science Research Council Newsletter*, n°42, novembre 1980, pp. 12-13.

¹⁶ L'habitus est un terme proposé par le sociologue Pierre Bourdieu. Selon lui, l'action humaine est le résultat d'un « système de dispositions », « l'habitus », qui est lui-même le produit d'expériences sociales passées. L'habitus regroupe les goûts, les valeurs, les modes de pensée et de comportement. Voir : Pierre Bourdieu traduit à l'anglais par Richard Nice dans *Sociology in Question*, Londres, SAGE Publications, 1993, p. 46. Le concept d'habitus dépasse l'opposition entre le déterminisme (la société détermine notre action) et l'individualisme (nous seuls sommes maîtres de nos actions). Voir Gilles Ferréol (dir), *Dictionnaire de sociologie* [1991], Paris, Armand Colin, 2^{ème} édition 1995, pp. 107-108.

¹⁷ D.P. Barritt, C.F. Carter, *The Northern Ireland Problem. A Study in Group Relations* [1962], Oxford University Press, Oxford, 2^{ème} édition 1972.

¹⁸ Rosemary Harris, *Prejudice and Tolerance in Ulster. A Study of Neighbours and 'Strangers' in a Border Community*, Manchester, Manchester University Press, 1972.

¹⁹ F. W. Boal, "Territoriality and Class: a Study of two Residential Areas in Belfast", in *Irish Geography*, vol.VI, n°3, 1971, pp. 229-248. Une carte montrant les différents quartiers de Belfast est mise à disposition du lecteur en annexe (Annexe A).

²⁰ F. W. Boal, "Territoriality on the Shankills-Falls Divide, Belfast", in *Irish Geography*, vol.VI, n°1, 1969, pp. 30-50.

²¹ Frank Burton, *The Politics of Legitimacy. Struggles in a Belfast Community*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1978. Pour une description détaillée des éléments divers participant de la construction de l'identité irlandaise en général, voir Wesley Hutchinson, *Espaces de l'imaginaire unioniste nord-irlandais*, Caen, Presses Universitaires de Caen, 1999, pp. 30-39.

deux groupes identitaires mentionnés ci-dessus. Dans cette étude, nous parlerons de communauté, mais aussi de groupe social ou identitaire.

Intéressons-nous maintenant aux relations nouant les deux groupes contigus. L'histoire de l'île irlandaise offre peu d'épisodes témoignant d'une sérénité dans les rapports liant les deux communautés. Les conditions dans lesquelles les deux populations se sont effectivement appréhendées sur le territoire de l'Irlande au XVI^e siècle étaient déjà conflictuelles. Pour le comprendre, il faut s'intéresser à l'épisode de la conquête de l'Irlande par les armées de la reine Elisabeth, à la défaite des chefs irlandais et au mouvement de colonisation ayant suivi en Ulster à partir de 1603, appelé *Plantation*, où des terres confisquées aux propriétaires irlandais étaient redistribuées à des colons anglais et écossais²². Les différents mouvements de colonisation ayant eu lieu entre les XVII^e et XIX^e siècles ont généré une organisation spatiale spécifique de la société en deux communautés disjointes. D'après Busteed²³, le panachage démographique distinct de la région a peu changé depuis l'époque de la colonisation du XVII^e siècle, et ces divisions se sont même renforcées à Belfast à l'époque de l'industrialisation (dans les secteurs du textile et de la construction navale) au XIX^e siècle²⁴. Les années de conflit endurées depuis 1969 ont contribué à renforcer la fragmentation géographique de la ville de Belfast, où, par exemple, des murs ont été érigés à partir de 1969 dans certains quartiers dans un souci de protection des habitants, mis en danger par cette contiguïté²⁵. Ainsi, une forme de compétition territoriale anime certaines parties des populations catholiques et protestantes. Il faut souligner que, souvent, les zones d'habitation ne sont pas mixtes. La dynamique de compétition incite parfois les habitants à marquer l'appartenance d'un quartier à une identité grâce à l'affichage de symboles dans la rue par des drapeaux ou des peintures murales.

²² Voir dans Jonathan Bardon, *A History of Ulster* [1992], Belfast, The Blackstaff Press, 4^{ème} édition 2001, pp. 75-147.

²³ M. A. Busteed, *Northern Ireland: Geographical Aspects of a Crisis*, Research Paper n°3, Oxford, School of Geography, University of Oxford, 1972.

²⁴ L'activité économique de certains secteurs, dont le port de Belfast, attire des populations ouvrières catholiques et protestantes, qui s'organisent en quartiers 'communautaires' (les familles catholiques et protestantes ne se mélangent pas). Voir M. A. Busteed, *Northern Ireland: Geographical Aspects of a Crisis*, *op. cit.*; F. W. Boal, J. Neville et H. Douglas (eds), *Integration and Division: Geographical Perspectives on the Northern Ireland Problem*, Londres, Academic Press, 1982. Voir également : F. W. Boal, 'Segregating and Mixing: Space and Residence in Belfast', in F. W. Boal, J. Neville et H. Douglas (eds), *Integration and Division: Geographical Perspectives on the Northern Ireland Problem*, *op. cit.*, pp. 249-280 et F. W. Boal et R. Murray, 'A City in Conflict', in *Geographical Magazine*, n°49, 1977, pp. 364-371.

²⁵ Voir Neil Jarman, 'Intersecting Belfast', in Barbara Bender (ed), *Landscape, Politics and Perspectives*, Oxford, Berg, 1993, pp. 107-136. L'organisation en quartiers homogènes découle du besoin de se protéger vis-à-vis des autres, mais également de pouvoir vivre dans des endroits familiers où l'on se sent bien. Voir à ce sujet : M. Goldring, *Belfast. From Loyalty to Rebellion*, Londres, Lawrence & Wishart, 1991, p. 71.

La continuité de ce mode de coexistence aujourd'hui est incontestable malgré l'instauration de programmes visant à évoluer vers davantage de mixité et de tolérance depuis 1987. Les écoles sont toujours à majorité confessionnelles²⁶, quelques pratiques discriminatoires existent encore lors des recrutements²⁷, et les zones d'habitation sont sectionnées en quartiers catholiques et protestants²⁸. Les activités autour de la musique, la danse, la langue²⁹ et les célébrations culturelles (marches commémoratives et festivités) exacerbent les divisions et les communautés se trouvent souvent dans une dynamique de compétition. Par exemple, une rivalité culturelle se développe entre le mouvement nationaliste qui a organisé les éléments d'une visibilité identitaire, avec notamment le développement du *Sinn Féin* et la consolidation de l'identification irlandaise, et les unionistes qui cherchent à former une image identitaire et politique cohérente³⁰.

En général, entre 1969 et 1998, l'état des relations entre catholiques et protestants inquiète les observateurs en raison du profond antagonisme qui les anime. De l'organisation clivée des activités sociales, politiques et économiques à l'expression ouverte du sectarisme par la parole ou l'action, le conflit opposant catholiques et protestants prend plusieurs formes. Chaque groupe cherche à exercer une influence sur l'autre. Il mesure ainsi la validité de son pouvoir, 'pouvoir' dans le sens le plus fondamental du terme tel qu'il a été défini en 1977 par les sociologues Crozier et Friedberg :

Le phénomène du pouvoir est simple et universel, mais le concept de pouvoir est fuyant et multiforme. Nous allons partir d'une formulation simple de ce qui constitue en quelque sorte le dénominateur commun de toutes les manifestations du pouvoir : quel que soit en effet son « type », c'est-à-dire ses sources, sa légitimation, ses objectifs ou ses méthodes

²⁶ Voir T. Gallagher, *Religious Divisions in Schools in Northern Ireland*, Londres, British Educational Research Association Annual Conference, 1998 et Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2003, pp. 47-74.

²⁷ Selon Valérie Peyronel, les pratiques de recrutement préférentiel pour les protestants remontent à l'époque du développement industriel du dix-neuvième siècle. Voir Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*, op. cit., pp. 98-103. Elles ont ensuite été perpétuées entre 1922 et 1972, à une époque où seuls les intérêts des protestants étaient représentés au parlement régional de Stormont. Les disparités existent toujours, même si elles tendent à diminuer. Si, dans les années 1980 et 1990, les postes de responsabilités sont détenus en grande majorité par des protestants (voir à ce sujet Anthony M. Gallagher, *The Majority Minority Review 2: Employment, Unemployment and Religion in Northern Ireland*, Coleraine, Centre for the Study of Conflict, 1991 et Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*, op. cit., pp. 97-124), les différences de traitement se sont amoindries ces dernières années. Voir les rapports publiés par l'organe *Equality Commission* sur la situation évaluée chaque année (rapports intitulés *Fair Employment Monitoring Report*).

²⁸ Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*, op. cit., pp. 22-46.

²⁹ A ce sujet, voir : Aodán Mac Poilin (ed), *The Irish Language in Northern Ireland*, Belfast, Ultach Trust, 1997.

³⁰ Voir Wesley Hutchinson, *Espaces de l'imaginaire unioniste nord-irlandais*, op. cit.

d'exercice, le pouvoir – au niveau le plus général – implique toujours la possibilité pour certains individus ou groupes d'agir sur d'autres individus ou groupes.³¹

Les sociologues arguent par ailleurs que le pouvoir d'agir sur autrui permet de mesurer en fait les possibilités d'action de chacun, et donc sa marge de liberté³². Nous pouvons donc placer les deux communautés nord-irlandaises dans une relation de pouvoir, qui s'articule autour d'un mécanisme moteur lié à la peur. Certains épisodes de l'histoire contemporaine sont effectivement restés ancrés dans les mémoires, notamment ceux où des membres des deux groupes identitaires se sont violemment affrontés. Par exemple, entre 1968 et 1972, où règne un climat tendu dans certains quartiers, les deux communautés s'opposent lors d'émeutes ; des barricades sont érigées pour protéger les quartiers, et des groupes de défense sont mis en place afin de garantir la sécurité des habitants³³. Par la suite, une « mémoire » de ces événements violents, où les membres de l'autre communauté représentent une menace, est transmise de génération en génération. Ainsi, Frank Burton³⁴ raconte que pour les nationalistes du quartier Ardoyne à Belfast, la mémoire de la résistance opposée aux protestants ainsi qu'aux forces de l'ordre est importante et se trouve incorporée à la vision de la société.

Il s'avère que les souvenirs d'affrontements avec des catholiques constituent également un élément participant du discours identitaire des unionistes³⁵, comme le relate Sarah Nelson³⁶ après avoir conduit dans les années 1970 une série d'interviews dans des quartiers protestants de Belfast sur les événements de 1969-71. Les membres de l'autre communauté, considérés comme une menace et un ennemi, se trouvent ainsi aliénés dans les représentations : des signes de distinction³⁷ sont établis, fondés sur des représentations tacites de ce qui fait la différence entre nationalistes et unionistes. Cela implique, pour les

³¹ Michel Crozier, Erhart Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, p. 65.

³² Michel Crozier, Erhart Friedberg, *op. cit.*, pp. 69-70.

³³ Voir notamment le récit des événements proposé par Lord Cameron dans *Disturbances in Northern Ireland Report of the Commission appointed by the Governor of Northern Ireland*, Belfast, HMSO, 1969. Cameron souligne notamment la nature communautaire des émeutes.

³⁴ Frank Burton, *op. cit.*, p. 3.

³⁵ Sarah Nelson, "Discrimination in Northern Ireland: The Protestant Response", in W.A. Veenhoven (ed), *Case Studies on Human Rights and Fundamental Freedoms. A World Survey*, vol. 4, Martinus Nijhoff, La Hague, 1976, p. 426.

³⁶ Sarah Nelson, "Discrimination in Northern Ireland: The Protestant Response", in W.A. Veenhoven (ed), *Case Studies on Human Rights and Fundamental Freedoms. A World Survey*, vol.4, La Hague, Martinus Nijhoff, 1976, pp. 407-429. Voir également du même auteur *Ulster's Uncertain Defenders: Protestant Political, Paramilitary and Community Groups and the Northern Ireland Conflict*, Belfast, Appletree, 1984.

³⁷ Frank Burton parle de *telling* : le pouvoir d'indiquer à quelle communauté appartient a priori une personne que l'on ne connaît pas.

catholiques observés par Burton à Belfast, de reconnaître les protestants sur la base de préjugés portant sur leur nom ou le style vestimentaire³⁸. De la même manière, Sarah Nelson remarque, parmi les populations protestantes étudiées, la prépondérance d'une conception « déterministe » des identités, auparavant signalée par Frank Wright³⁹. Ainsi, les personnes interrogées tendent à douter de la liberté d'action des catholiques, l'église catholique étant perçue comme une institution puissante et monolithique dirigeant totalement les actions de ses membres⁴⁰. Les catholiques sont perçus comme des sortes d'automates⁴¹.

La violence opposant les deux communautés a continué après 1972 sous différentes formes. Les groupes paramilitaires des deux camps ont perpétré de nombreux attentats contre des personnes appartenant à l'autre communauté, contre des civils⁴². A partir de ce climat de peur, émerge la notion de danger et la nécessité de se protéger. Pendant les trente années de *Troubles* jusqu'en 1998, la violence intercommunautaire ressurgit dans des lieux et à des moments identifiables comme par exemple les zones d'interface séparant des quartiers protestants et catholiques⁴³ et la période des défilés orangistes s'étendant d'avril à septembre⁴⁴.

³⁸ Frank Burton, *op. cit.*, pp. 37-54.

³⁹ Frank Wright, "Protestant Ideology and Politics in Ulster", in *European Journal of Sociology*, vol. XIV, 1973, pp. 213-280.

⁴⁰ Sarah Nelson, "Discrimination in Northern Ireland: The Protestant Response", *op. cit.*, pp. 415-416.

⁴¹ Pour une description détaillée du discours identitaire unioniste, voir Gerald Dawe, Edna Longley, *Across a Roaring Hill: the Protestant Imagination in Modern Ireland*, Belfast, The Blackstaff Press, 1985 et Wesley Hutchinson, *Espaces de l'imaginaire unioniste nord-irlandais*, *op. cit.*

⁴² Même s'il n'existe pas d'étude recensant clairement les attentats de nature sectaire (par opposition à des cibles politiques ou militaires), on peut déduire que tous les paramilitaires y ont eu recours grâce notamment à une étude détaillée des décès liés au conflit nord-irlandais sur le site de CAIN à l'adresse Internet suivante : <http://cain.ulst.ac.uk/sutton/tables/index.html> (site consulté le 28 avril 2008). Michael Sutton, qui en est l'auteur, a recensé un total de 1857 victimes civiles sur les 3524 morts. Nous pouvons citer à titre d'exemple les attaques souvent organisées par des groupes loyalistes à l'encontre de catholiques à coups de pétards surpuissants gainés dans un tube métallique (*pipe-bomb attacks*). Les groupes républicains ont quant à eux posé des bombes à des endroits fréquentés par des protestants. Ainsi, le 17 janvier 1978, 12 civils protestants furent tués par la PIRA dans une attaque contre le restaurant La Mon dans le comté de Down. Voir également David McKittrick, Seamus Kelters, Brian Feeney, Chris Thornton, *Lost Lives, The Stories of the Men, Women and Children who Died as a Result of the Northern Ireland Troubles*, Edinburgh, Mainstream, 1999 et Marie Therese Fay, Mike Morrissey, Marie Smyth, *Mapping Troubles-Related Deaths in Northern Ireland 1969-1998* [1997], Derry/Londonderry, Incore, 2^{ème} édition 1998.

⁴³ Comme dans le Nord de Belfast autour de la zone catholique d'Ardoyne ou encore entre Shankill Road et Falls Road. Ce fait est reconnu par des chercheurs dès les années 1970. Voir R. Murray, F.W. Boal, "The Social Ecology of Urban Violence", in D.T. Herbert, D.M. Smith (eds), *Social Problems and the City. Geographical Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 1979, pp. 139-157. Voir également Marie Therese Fay, Mike Morrissey, Marie Smyth, *op. cit.*

⁴⁴ Neil Jarman, Dominic Bryan, *Parade and Protest: a Discussion of Parading Disputes in Northern Ireland*, Coleraine, Centre for the Study of Conflict, University of Ulster, 1996 et Neil Jarman, Dominic Bryan, "Parading Tradition, Protesting Triumphalism: Utilising Anthropology in Public Policy", in Donnan Hastings et Graham McFarlane (eds.), *Culture and Policy in Northern Ireland. Anthropology in the Public Arena*, Belfast, Institute of Irish Studies, Queen's University, 1997, pp. 211-229.

Ces souvenirs ‘localisés’, pour reprendre un terme de Halbwachs⁴⁵, constituent un point de repère dans la mémoire collective de chaque groupe. En plus d’une mémoire, Halbwachs identifie une autre activité dans la pensée sociale, qui est celle de la raison :

Et nous serons amenés peut-être à distinguer dans la pensée sociale deux sortes d’activités : d’une part une mémoire, c’est-à-dire un cadre fait de notions qui nous servent de points de repère, et qui se rapportent exclusivement au passé ; d’autre part une activité rationnelle, qui prend son point de départ dans les conditions où se trouve actuellement la société, c’est-à-dire dans le présent. Cette mémoire ne fonctionnerait que sous le contrôle de cette raison. Quand une société abandonne ou modifie ses traditions, n’est-ce point pour satisfaire à des exigences rationnelles, et au moment même où elles se font jour ?⁴⁶

Halbwachs établit un lien entre la mémoire et le besoin, ou l’absence de besoin, de l’activer au présent. Les « exigences rationnelles » dont il parle sont donc plus puissantes que les souvenirs qui peuvent devenir insignifiants. De la même façon, une société peut raviver une mémoire pour répondre à des exigences rationnelles du présent. En Irlande du Nord, pour reprendre une idée précédente, certaines parties des populations unionistes et nationalistes ressentent le besoin dans le présent de perpétuer la mémoire fondée sur la peur de l’autre groupe et sur la représentation d’une division sociale. Nous l’avons vu, le fait de continuer un mode de vie clivé est essentiellement lié à la conjoncture ambiante. L’envie, exprimée par certains groupes, de préserver les frontières territoriales ou mentales telles qu’elles sont est liée au processus de construction identitaire de son propre groupe.

D’un point de vue anthropologique, ce sont effectivement les tensions sociales et politiques environnantes qui influent sur les besoins d’identification communautaire. Il s’avère que les efforts de créativité mis en œuvre pour souder la communauté (ou les sous-groupes internes⁴⁷) dévoilent une volonté contemporaine de préserver l’identification communautaire et l’organisation sociale telles qu’elles sont. Les rituels peuvent changer dans

⁴⁵ Maurice Halbwachs, *Les cadres sociaux de la mémoire* [1925], Paris, Albin Michel, 1994, pp. 114-146.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 290.

⁴⁷ Les outils de rassemblement peuvent également contribuer à consolider l’autorité d’un groupe de responsables dans un contexte de lutte d’influence au sein d’une même communauté, qui ne représente pas un groupe monolithique, bien au contraire. Chaque communauté est une entité dynamique et changeante, subissant des conflits d’intérêts internes. Voir par exemple : John Darby, *Intimidation and the Control of Conflict in Northern Ireland*, Dublin, Gill and Macmillan, 1986 et Neil Jarman, Dominic Bryan, “Parading Tradition, Protesting Triumphalism: Utilising Anthropology in Public Policy”, *op. cit.*, pp. 211-229. Les chercheurs Douglass, Lyman et Zulaika ont souligné l’existence de sous-groupes et de frontières identitaires internes dans d’autres contextes. Voir : W. Douglass, S.M. Lyman, J. Zulaika, *Migracion, etnicidad y etnonacionalismo*, Bilbao, Universidad del Pais Vasco, 1994.

le fond ou alors, ce qui est plus souvent le cas, revêtir des codes nouveaux tout en conservant le même substrat⁴⁸.

Des anthropologues ont souligné que les communautés souhaitent fondamentalement conserver les frontières identitaires et perpétuer une identité. Cette idée fut introduite par Lewis Coser en 1956 déjà⁴⁹. Mais, pour y arriver, le groupe s'adapte constamment à son environnement et altère, s'il le faut, certains de ses attributs. Ainsi, selon l'anthropologue Fredrik Barth⁵⁰, un groupe ethnique est en fait une représentation mouvante édifée dans l'interaction sociale. Les membres des groupes ainsi « imaginés », pour reprendre la notion de Benedict Anderson⁵¹, sont les créateurs actifs du sens d'appartenance communautaire. Ces observations aident à comprendre les motivations des protestants et des catholiques pendant la période étudiée ici, où le contexte social et politique change parfois (surtout au début des années 1960 et à la fin des années 1980). Ainsi, en Irlande du Nord, plusieurs anthropologues⁵² ont observé dans les années 1990 l'apparition de symboles, de drapeaux, de banderoles et de chants nouveaux, notamment chez les loyalistes, et un recours plus systématique aux rituels de rassemblement dans le but de renforcer l'image identitaire. La ferveur des organisateurs des défilés orangistes et loyalistes entre 1995 et 1998 rendent compte d'un besoin d'affirmation identitaire dans une conjoncture instable⁵³.

Le problème communautaire nord-irlandais constitue donc un phénomène complexe où s'enchevêtrent des éléments divers tels que les réalités sociales, économiques et politiques des groupes, le contexte macro-politique, la nature changeante des comportements humains et le poids de l'histoire. Malgré la complexité de la question des CR, des programmes ont

⁴⁸ Voir à ce sujet l'étude effectuée par Ian McBride sur la réutilisation du mythe du siège de Derry (1688-89) par les protestants dans *The Siege of Derry in Ulster Protestant Mythology*, Dublin, The Four Courts Press, 1997.

⁴⁹ Voir Lewis Coser dans *The Functions of Social Conflict. An Examination of the Concept of Social Conflict and its Use in Empirical Sociological Research*, Londres, Collier-Macmillan Limited, 1956, p. 38. En Irlande du Nord, cette volonté se construit essentiellement autour de la peur de l'autre.

⁵⁰ Fredrik Barth, *Balinese Worlds*, Chicago, Londres, University of Chicago Press, 1993 ; Fredrik Barth (ed), *Ethnic Groups and Boundaries: the Social Organization of Cultural Difference*, Londres, George Allen & Unwin, 1969.

⁵¹ Benedict Anderson émet l'hypothèse que les sociétés construisent des caractéristiques nationales propres à partir de l'imaginaire : « In an anthropological spirit, then, I propose the following definition of the nation: it is an imagined political community - and imagined as both inherently limited and sovereign. » Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* [1983], Londres et New York, Verso, 2^{ème} édition 1991, p. 5.

⁵² L. Bryson, C. McCartney, *Clashing Symbols? A Report on the Use of Flags, Anthems and other National Symbols in Northern Ireland*, Belfast, The Institute of Irish Studies, The Queen's University of Belfast, 1994 ; Neil Jarman, *Displaying Faith: Orange, Green and Trade Union Banners in Northern Ireland*, Belfast, Institute of Irish Studies, Queen's University of Belfast, 1999.

⁵³ Neil Jarman, Dominic Bryan, *Parade and Protest: a Discussion of Parading Disputes in Northern Ireland*, op. cit., et Neil Jarman, Dominic Bryan, "Parading Tradition, Protesting Triumphalism: Utilising Anthropology in Public Policy", op. cit., pp. 211-229.

toutefois été mis en place à deux reprises par les autorités publiques : dans un intervalle court entre 1969 et 1974 d'abord, puis à partir de 1987 où des projets ambitieux ont été créés avec des objectifs à long terme. Les structures pensées alors continuent de fonctionner. Ce travail doctoral recense les stratégies adoptées et les choix institutionnels effectués afin de déterminer l'ampleur de l'action et sa nature. Les interrogations ont ensuite porté sur les besoins politiques conjoncturels auxquels répondaient les plans d'action. Nous nous sommes également intéressés à la manière dont les autorités publiques s'adressent aux populations ciblées par les programmes, et donc aux intermédiaires mis en place. Etant donné que le rôle des associations s'avère primordial dans cette étape de prise de contact, nous serons amenés à étudier ce que nous appellerons le réseau de solidarité, c'est-à-dire les mécanismes et dispositifs grâce auxquels les associations reçoivent un soutien financier de la part des pouvoirs publics dans leur ensemble (englobant les diverses autorités locales et régionales). Ainsi, nous proposons maintenant de présenter les contours du champ de l'initiative publique nord-irlandaise, avant de définir certains des paramètres influençant son action.

2. Définition du champ du pouvoir public

La définition des frontières de l'espace d'action des autorités publiques en Irlande du Nord constitue une pierre d'achoppement. Les difficultés sont liées à l'aspect éclaté des différents lieux d'action au sein de l'initiative publique. Les intervenants sont les municipalités, les ministères, les organes publics (créés et financés par le gouvernement) et la Fonction publique. Dans la période couverte par la thèse, ce sont les ministères et la Fonction publique, dépendant tous deux du Secrétaire d'Etat, qui bénéficient de la marge d'action la plus importante dans le secteur des CR. En effet, pendant vingt-quatre années (sur les vingt-neuf étudiées), sous le régime de l'administration directe par le gouvernement britannique (système appelé *direct rule*⁵⁴), c'est effectivement le Secrétaire d'Etat et les structures gouvernementales du *Northern Ireland Office* (NIO), de la Fonction publique et des ministères qui gèrent les affaires de l'Irlande du Nord. Un gouvernement régional a existé jusqu'en 1972, mais il est aboli pour des raisons diverses qui seront expliquées dans la première partie de la thèse. Il faut souligner qu'il faisait partie d'un système politique critiqué en raison de la domination exercée en son sein par les unionistes. Néanmoins, c'est ce même gouvernement qui met en place le premier dispositif de CR (1969-1974). Ensuite, sous le régime de *direct rule*, les objectifs de CR sont mis de côté et ne réapparaissent qu'après 1985.

Entre 1969 et 1998, l'histoire des développements politiques en Irlande du Nord est discontinue. Les détails seront apportés dans les différentes parties de la thèse, mais nous tenons ici à les présenter brièvement afin de mettre en exergue le caractère changeant des formes de pouvoir en Irlande du Nord. Ainsi, même si le système de *direct rule* prévaut, les gouvernements britanniques successifs ne cessent de chercher à mettre en place un gouvernement régional où les parties antagonistes coexistent. Des épisodes courts de délégation de pouvoir existent. En 1974 d'abord, un gouvernement transcommunautaire officie pendant quelques mois. Il existe en parallèle un projet d'institution regroupant des représentants des administrations irlandaise et nord-irlandaise (appelée *Council of Ireland*), qui reste à l'état embryonnaire. Puis, en 1975 et 1976, le gouvernement britannique organise des élections législatives régionales afin de composer une assemblée représentant les principaux partis politiques. Ces élus, réunis au sein de la Convention constitutionnelle

⁵⁴ Le régime de *direct rule*, introduit pour la première fois en 1972, ne représente qu'une mesure provisoire. Elle est reconduite en 1974 à cause de l'échec des tentatives de dévolution du pouvoir aux partis politiques régionaux. Nous reviendrons en détail sur ces aspects dans la première partie de la thèse.

(*Constitutional Convention*), sont incités à négocier les conditions de la mise en place d'un gouvernement transcommunautaire. Mais l'initiative échoue. Enfin, six années plus tard, en 1982, le Secrétaire d'Etat James Prior propose l'ouverture d'un processus appelé *rolling devolution*, consistant à avancer progressivement vers un gouvernement régional.

En parallèle, l'implication de la République d'Irlande dans le processus de réflexion sur les réponses à apporter au conflit nord-irlandais grandit dans les années 1980. Le projet avait été lancé en 1973 sous la forme d'un Conseil de l'Irlande (*Council of Ireland*), sans aboutir. Le schéma récapitulatif suivant permet de situer les différentes tentatives de délégation dans le temps, ainsi que le degré d'implication du gouvernement voisin de la République d'Irlande. Il identifie également les Premiers ministres britanniques et irlandais. A signaler que les partis principaux irlandais, *Fianna Fáil* et *Fine Gael*, sont souvent amenés à composer des gouvernements de coalition. Depuis les années 1980, *Fianna Fáil* s'est associé à un petit parti appelé *Progressive Democrats*⁵⁵, et *Fine Gael* au parti travailliste irlandais (*Labour Party*) ainsi qu'au *Democratic Left*. Ces gouvernements de coalition sont représentés par un astérisque accompagnant le nom du *Taoiseach*⁵⁶. Chaque tableau regroupe les années en fonction de l'organisation de la thèse en trois parties (1969-1974, 1975-1985 et 1985-1998). Sa consultation au cours de la lecture du travail en facilitera la compréhension⁵⁷ :

⁵⁵ Ce parti a cessé d'exister en 2009.

⁵⁶ En République d'Irlande, Premier ministre se dit *Taoiseach*.

⁵⁷ Le lecteur peut également consulter la chronologie établie par l'auteur, qui est disponible en annexe (Annexe B).

Tableau 1 : Les principaux développements politiques des trois périodes étudiées dans la thèse

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Partis britanniques au pouvoir : <div> Travailleurs Conservateurs </div>	Harold Wilson	19/06/1970	Edward Heath			28/02/1974 Harold Wilson
Institutions nord-irlandaises	Hégémonie unioniste depuis 1921			24/03/1972	07/1973 régionale	28/05/1974 Assemblée t Gouvernement 01/01/1974
Direct rule				03/1972	07/1973	28/05/1974
Implication de la Rép. d'Irlande				09/12/1973 28/05/1974 Council of Ireland (projet)		
Partis irlandais au pouvoir <div> Fianna Fáil Fine Gael </div>	Jack Lynch				14/03/1973	Liam Cosgrave*

↓
6-9 décembre 1973 : Accords de Sunningdale

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Partis brit. au pouvoir : <div><div></div> Trav. <div></div> Cons.</div>	<div><div></div> James Callaghan<div></div> Margaret Thatcher</div>										
Institutions nord-irlandaises	08/05/1975	03/03/1976 <i>Constitutional Convention</i>						16/02/1982	<i>Northern Ireland Assembly</i>		
Direct rule											
Implication de la Rép. d'Irlande			28/09/1977	Consultations ponctuelles avec le gouvernement britannique		21/05/1980	Réunions fréquentes entre les deux gouvernements				
Partis irl. au pouvoir <div><div></div> Fianna Fáil <div></div> Fine Gael</div>	Liam Cosgrave		05/07/1977	Jack Lynch		11/12/1979	Charles J. Haughey	30/06/1981	FitzGerald* 09/03/1982	C.J. Haughey 14/12/1982	Garret FitzGerald*

15 novembre 1985 : Accord de Hillsborough

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Partis brit. au pouvoir : <div><div></div> Trav. <div></div> Cons.</div>	Margaret Thatcher 28/11/1990									John Major	02/05/1997		Tony Blair	
Institutions nord-irlandaises	Assembly 23/06/1986											30/05/96	Northern Ireland Forum	
Direct rule														
Consultation de la République d'Irlande	15/11/1985 Réunions fréquentes	Coopération intergouvernementale (Intergovernmental Council)												
Partis irl. au pouvoir <div><div></div> Fianna Fáil <div></div> Fine Gael</div>	Garret FitzGerald* 10/03/1987	C.J. Haughey*					11/02/1992	Albert Reynolds*		15/12/1994	John Bruton*		26/06/1997	Bertie Ahern*
<div>15/12/1993 Joint Declaration</div> <div>22/02/1995 Framework Documents</div> <div>10/04/1998 Accord GF</div>														

Pour en revenir au sujet de la thèse, c'est-à-dire les interventions des autorités publiques dans le domaine des relations communautaires, notre étude visera essentiellement à confronter ces interventions avec d'autres éléments composant les champs généraux de la résolution et de la réalisation de la paix (*peacebuilding* et *peacemaking*)⁵⁸. En effet, l'émergence et l'évolution des programmes de CR n'ayant pas lieu indépendamment, leur étude doit être accompagnée d'une analyse de secteurs adjacents tels que les désaccords entre groupes politiques régionaux ou les problèmes sévères de dénuement et de chômage.

Nous nous intéresserons également à l'interaction entre les autorités publiques et la société civile⁵⁹, plus précisément le secteur associatif, car les initiatives officielles émergent puis évoluent dans le contexte d'une relation dialogique entre les deux sphères du mouvement associatif et des pouvoirs publics. Sylvia Walby⁶⁰ y ajoute la sociologie, c'est-à-dire la recherche universitaire et le travail social. Généralement, lorsqu'un gouvernement décide d'intervenir dans un domaine, il peut effectivement chercher à mobiliser les associations. Mais la relation entre les deux sphères n'est pas forcément stable ni réglée d'avance ; des tensions peuvent jaillir. Par exemple, si les associations accueillent avec enthousiasme l'intervention du gouvernement dans un domaine qu'elles couvrent (car cela signifie une entrée financière supplémentaire), celle-ci peut également être perçue comme une forme de manipulation visant à détourner le secteur associatif de son action. Des tensions peuvent se développer à partir de cette relation quel que soit le pays ou la situation dans laquelle elle grandit.

Par exemple, dans les années 1950 et 1960 au Royaume-Uni, la question dite des relations raciales émerge. Des frictions jaillissent entre les groupes sociaux des blancs non immigrés et des minorités ethniques noires et immigrées. Cela fait suite à une vague d'immigration dans les années 1940 et 1950 des pays du Commonwealth, qui a considérablement changé les données démographiques du pays. Commence alors un processus de réflexion et de mise en pratique de formes innovantes de travail social dans le but de répondre à la question des tensions sociales intergroupes. Les programmes mis en

⁵⁸ Des explications sont fournies sur ces catégories et sur la manière dont nous les exploiterons dans le Chapitre 4 intitulé 'Les premiers pas du gouvernement dans la construction de la paix, *peacebuilding*, en Irlande du Nord : quelques pistes d'analyse'.

⁵⁹ Dans cette étude, la formule 'société civile', qui ne fait pas l'unanimité parmi les spécialistes, est utilisée dans le sens hégélien d'espace d'action situé hors du champ d'action de l'Etat et constitué en dehors de la famille et des cercles d'amis. Voir Sunil Khilnani, "The Development of Civil Society", in Sudipta Kaviraj et Sunil Khilnani (eds), *Civil Society, History and Possibilities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 11-33 et Nicholas Deakin, *In Search of Civil Society*, Basingstoke, Palgrave, 2001, pp. 18-19.

⁶⁰ Voir Sylvia Walby, 'Productive Tensions between Sociology, State and Civil Society', Conférence organisée par l'UFR de sociologie (*School of Sociology*) à l'Université de Liverpool, le 9 septembre 2005.

place répondent à l'appellation de relations communautaires, *community relations*. La phraséologie *community relations* utilisée en Irlande du Nord est à ce titre directement empruntée aux programmes britanniques des années 1960, comme nous pourrions le constater dans la première partie de la thèse.

Le processus d'évolution des programmes de *race relations*, toujours ouvert à ce jour, a subi les changements jugés nécessaires tant au niveau des méthodes employées que du rapport entre les deux espaces des pouvoirs publics et des associations d'aide aux immigrés⁶¹. Or, des tensions se développent entre les deux groupes d'intérêts. Hill et Issacharoff indiquent que s'avèrent cruciales les questions de « la coordination du travail, la distribution des responsabilités au sein du mouvement des relations communautaires et l'accessibilité du gouvernement. »⁶² Certaines sections du mouvement associatif, souvent les plus dynamiques, critiquent notamment la trop faible marge d'autonomie qui leur est accordée. Précisément, il existe en Irlande du Nord un secteur associatif extrêmement dynamique à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Il faudra donc prendre en compte cet élément dans notre étude. A cette fin, nous proposons d'expliquer la notion de 'mouvement associatif' et de définir ce à quoi elle fait référence dans le contexte de l'Irlande du Nord entre 1969 et 1998. Nous traiterons ensuite des enjeux exposés par l'analyse du rapport liant les autorités publiques au mouvement associatif.

⁶¹ Voir Michael J. Hill, Ruth M. Issacharoff, "Preface", in *Community Action and Race Relations, A Study of Community Relations Committees in Britain*, Londres, Oxford University Press, page ix, 1971, ainsi que l'ouvrage comparatif d'Erik Bleich, *Race Politics in Britain and France, Ideas and Policymaking since the 1960s*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003. Voir également à ce sujet l'article de John Cindi, "Four Decades of UK Race Law" publié le 13 décembre 2005 sur le site de la BBC à l'occasion du quarantième anniversaire de la première loi (*Race Relations Act 1965*). Disponible à : <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4510062.stm>, consulté le 18 mars 2006.

⁶² Hill J. Michael, Ruth M. Issacharoff, *Community Action and Race Relations, A Study of Community Relations Committees in Britain*, op. cit., p. 18 : "The question of co-ordination, location of responsibility for the community relations movement, and access to the Government proved to be crucial in the ensuing years."

3. Définition du concept de ‘mouvement associatif’ et exposition des enjeux révélés par l’analyse du rapport le liant aux autorités publiques

En Irlande du Nord, le contexte du début des années 1970 incite les populations les plus démunies à s’engager davantage dans des activités associatives de divers ordres. Comme nous pourrions le constater dans la première partie, les populations vivent alors des situations sociales extrêmement dures. Entre autres, elles subissent d’importants phénomènes de déménagements forcés suite aux émeutes de 1968 et 1969. Les tensions augmentent avec l’entrée en vigueur de la loi sur l’internement administratif⁶³ en août 1971. Face au chaos, la population s’organise autour des besoins urgents que sont les transports, le logement et la nourriture⁶⁴. Durant ces crises, Lovett et Percival rapportent qu’en conséquence de l’absence d’une intervention gouvernementale, « les associations ont été renvoyées vers leurs propres ressources et forcées de prendre en charge la plus grande partie du fonctionnement quotidien de leur quartier. »⁶⁵ L’une des valeurs primordiales des militants de l’époque devient donc l’autogestion. On assiste alors à la consolidation d’un mouvement associatif militant vigoureux. Nous parlons de consolidation car cette forme d’engagement associatif en Irlande du Nord fait partie d’une tradition remontant aux années 1930 quand, d’après Lovett et Percival, des actions de résistance étaient organisées dans certains quartiers ouvriers en réaction à la hausse des loyers⁶⁶. La tradition de se regrouper entre locataires de nouveaux logements publics remonte aux années 1940⁶⁷. A Londonderry/Derry, des initiatives autogérées de conception de projet immobilier ou de banque coopérative sont recensées dès les années 1950⁶⁸.

Les organisations associatives plus contemporaines reprennent donc une forme de militantisme qui existait et qui correspond à l’entendement moderne du ‘mouvement social’

⁶³ Loi d’exception qui prive le suspect de procès. Nous y reviendrons en détail dans la Première partie.

⁶⁴ Voir par exemple les témoignages de Jackie Hewitt, Joe Camplisson et Jim McCorry dans *Grassroots Leadership*, Newtownabbey, Island Publications, juin 2005, numéros 1, 2 et 3 et le témoignage de Jim Fitzpatrick dans l’Entretien n°3 proposé en annexe (Annexe H).

⁶⁵ Tom Lovett, Robin Percival, “Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland”, in Paul Curno (ed), *Political Issues and Community Work*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1978, p. 177 : “(...) community groups have been thrown onto their own resources and forced to undertake much of the day-to-day running of their areas.”

⁶⁶ Tom Lovett, Robin Percival, “Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland”, *op. cit.*, p. 175.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 175.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 175.

(*social movement*)⁶⁹. En suivant l'analyse de François Chazel, on définira le mouvement social comme une :

(...) entreprise collective de protestation et de contestation visant à imposer des changements – d'une importance variable – dans la structure sociale et/ou politique par le recours fréquent – mais pas nécessairement exclusif – à des moyens non institutionnalisés.⁷⁰

Concernant les modes d'action, Nonna Mayer et Pascal Perrineau indiquent que :

Ce sont des actions directes qui mettent face à face les citoyens et les détenteurs du pouvoir, sans passer par la médiation des élites, les canaux habituels de la démocratie représentative. Ce sont des actions autonomes et expressives qui échappent à la contrainte d'un cadre juridique et institutionnel. L'initiative en revient aux citoyens qui en définissent librement le moment, les modalités et les objectifs. Ce sont des actions contestataires, qui remettent en cause l'ordre établi, les institutions existantes, le cours normal des choses, elles peuvent éventuellement mais non nécessairement déboucher sur des actions illégales (manifestation ou grève interdite, désobéissance civile) voire violentes (affrontements avec les forces de l'ordre, barricades, pillages, enlèvement, attentat).⁷¹

Le contexte conflictuel en Irlande du Nord conduit à démultiplier les formes d'action militantes : on peut considérer que les engagements associatifs, politiques et paramilitaires représentent trois expressions d'une même motivation à défendre les intérêts de sa communauté. Cet élément est important pour comprendre la méfiance des autorités publiques locales et régionales vis-à-vis des associations et mesurer combien il leur est difficile de développer des programmes en partenariat avec le mouvement associatif tout au long des *Troubles*.

Généralement, en Irlande du Nord, toutes les associations n'entrent pas dans la catégorie décrite ci-dessus et elles ne représentent pas un ensemble cohérent. Les rencontres

⁶⁹ Voir à ce sujet M. Diani, "The Concept of Social Movement", in *The Sociological Review*, n°40, 1992, pp.1-25 ; K. Eder, *Problems of Democracy. A Challenge to Institutional Politics by Social Movement Organisations?*, Florence, IUE, 1993 ; L.W. Huberts, "The Influence of Social Movements on Government Policy", in *International Social Movement Research*, n°2, pp.395-426 ; J. Keane, *Civil Society and the State*, Londres, Verso, 1988.

⁷⁰ François Chazel cité dans Raymond Boudon, *Traité de sociologie*, Paris, PUF, 1992, p. 270.

⁷¹ Nonna Mayer et Pascal Perrineau, *Les comportements politiques*, Paris, Armand Colin, 1992, p. 112.

organisées avec des militants associatifs de Belfast dans le cadre de cette étude nous ont permis de prendre la mesure de la diversité des actions associatives menées dans cette ville depuis 1969⁷². D'abord, leur degré de développement varie car certaines associations sont actives depuis plusieurs années. Par exemple, dans le domaine de la réconciliation et de l'échange entre les communautés, les groupes *Corrymeela* et *Peace and Reconciliation Group* existent depuis les années 1960⁷³. D'autres, plus petites en taille⁷⁴, ont une approche plus spontanée, répondant aux besoins des populations locales. Certaines associations oeuvrent pour un secteur de travail lié à la situation particulière de l'Irlande du Nord. L'intérêt peut avoir une portée générale (l'amélioration des relations communautaires par exemple ou le redressement d'une situation économique et sociale déplorable) ou spécifique (la défense d'une identité ou d'un projet politique). Mais l'activité de l'association peut également être centrée sur une mission dite 'classique' de l'ordre, par exemple, de l'assistance aux personnes âgées.

Dans le cadre de cette étude, nous regrouperons ces différentes réalisations de l'activité associative sous le terme de mouvement associatif. Ce champ ouvert nous permet d'inclure les groupes divers dont nous avons parlé. Il faut préciser que, à l'image de la société nord-irlandaise, il existe un clivage communautaire entre les associations catholiques d'un

⁷² Les personnes rencontrées sont toutes militantes depuis la fin des années 1960. Ainsi, Florence Irvine est responsable d'un centre de formation professionnelle pour jeunes gens à Lanark Way (Lanark Way relie la population loyaliste vivant à Shankill Road et les républicains de Springfield Road). La rencontre avait eu lieu en 2006 au centre de formation de Lanark Way à Belfast. Madame Irvine avait souhaité éviter d'enregistrer la conversation. Il ne reste, comme trace, que les notes prises par l'auteur de cette recherche. Jim FitzPatrick est avocat de formation ; il a contribué à fonder le journal *The Irish News* à Belfast. Voir l'Entretien n°3, Annexe H. Jackie Hewitt est l'un des fondateurs du projet Farset comprenant des initiatives dans le domaine de la jeunesse, la santé, la formation, l'emploi et la résolution du conflit. Il s'occupe également du centre d'hébergement *Farset International* ouvert en 2003 dans un quartier divisé de Belfast, la Springfield Road, qui souffre de problèmes divers dont le chômage et la division géographique de la population en plusieurs poches communautaires. Voir le site : www.farsetinternational.co.uk, consulté le 5 avril 2008 et l'Entretien n°7 (Annexe H). Joe Camplisson est un spécialiste des techniques de résolution de conflit et des initiatives de facilitation. Il évolue en ce moment au sein de l'organisation MICOM (*Moldovan Initiative Committee of Management*). Joe Camplisson est engagé depuis les années 1990 dans des projets de résolution de conflit locaux impliquant des responsables de groupes paramilitaires loyalistes et républicains. Voir l'Entretien n°1, Annexe H. Michael Hall dirige des discussions sous l'égide de *Farset Community Think Tanks Project*, suite auxquelles il publie de nombreux livrets (*Island Publications*). Les rencontres avec Michael Hall ont été organisées par Joe Camplisson. Il n'y a pas eu d'entretien à proprement parler, mais plutôt une série de discussions informelles. Nous avons également pris connaissance de multiples témoignages grâce, précisément, aux publications de Michael Hall : Jim McCorry, Des Wilson, Jackie Redpath, Eilish Reilly, June Campion, May Blood et Michael Hall lui-même : *Grassroots Leadership (1),(2),(3),(4),(5),(6),(7)*, Newtownabbey, Island Publications, publiés entre 2005 et 2006.

⁷³ Voir les sites respectifs : www.corrymeela.org et www.peaceprg.co.uk/index.htm, consultés le 5 avril 2008.

⁷⁴ Au début des années 1970 par exemple, elles englobaient entre 200 et 400 foyers selon une estimation des travailleurs sociaux nord-irlandais employés par la Commission de CR entre 1969 et 1974 (*Community Relations Commission*). Voir dans Community Relations Commission (membres employés), *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some Proposals*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974, p.18.

côté et protestantes de l'autre, même si plusieurs personnes interviewées ont tenu à insister sur la coopération existant entre les militants des deux bords⁷⁵.

La différence la plus notable entre les mouvements sociaux nationalistes et unionistes réside probablement dans l'ampleur du phénomène : visible et étendu chez les nationalistes (surtout les républicains), il reste plus discret parmi les groupes unionistes, la tradition de respect envers les gouvernants étant plus importante pour eux. Wesley Hutchinson parle d'une « culture de dépendance » à deux niveaux :

Aux liens de dépendance externe (financière autant que constitutionnelle) vis-à-vis de Westminster s'ajoute en effet une deuxième dépendance interne vis-à-vis de l'élite unioniste à Stormont. Parce qu'elle s'en remettait aux initiatives politiques d'une élite unioniste qui concentrait entre ses mains l'essentiel du pouvoir, la classe ouvrière protestante était devenue un groupe docile, maniable, neutralisé par la peur d'une possible remise en question du statu quo constitutionnel.⁷⁶

Nous avons identifié plusieurs facteurs de différenciation entre les associations : le degré d'organisation, la nature des activités engagées, l'importance de l'affiliation identitaire et le niveau de militantisme. Nous avons également constaté l'existence d'une tradition forte de militantisme associatif. Tous ces éléments contribuent à créer le contexte social dans lequel vont émerger les différents dispositifs de CR que nous allons étudier.

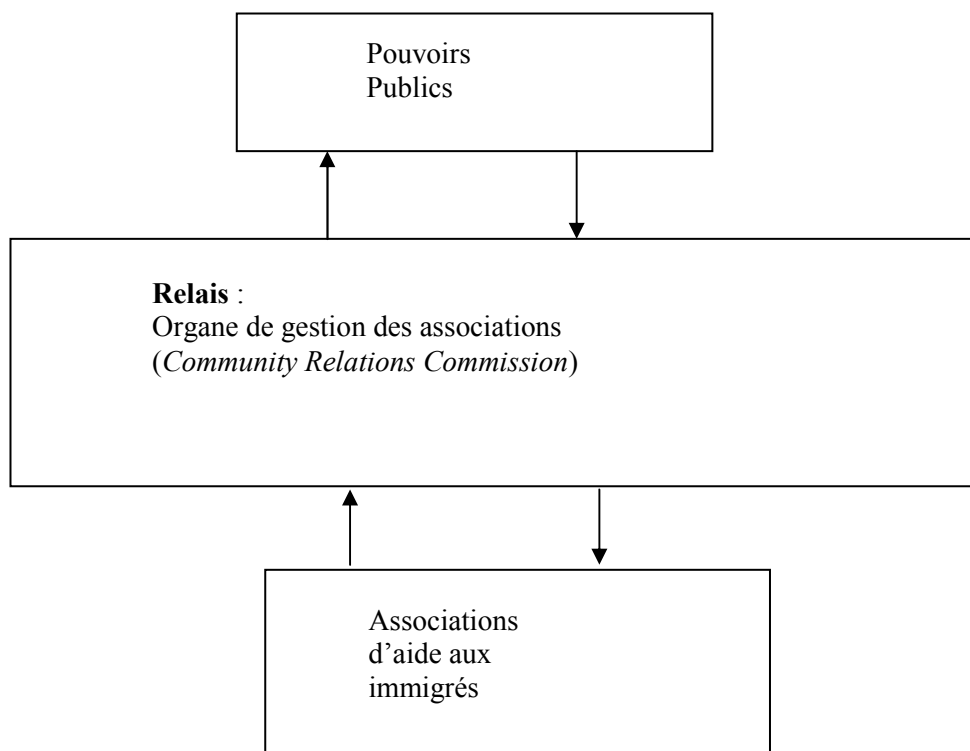
La question de la relation nouant le mouvement associatif aux autorités publiques est donc primordiale et doit être examinée afin de mieux comprendre le contexte dans lequel émergent les programmes de CR. Il faudra aussi s'intéresser aux moyens mis en place pour réguler cette relation. Nous aurons l'occasion de constater que le gouvernement crée, à cet effet, des organes dits 'relais' car placés entre les autorités et les associations. Mais, ceux-ci occupent une position intermédiaire parfois difficile à tenir en raison des intérêts divergents entre les deux groupes. Le relais sert effectivement à imposer une ligne de travail décidée par les gouvernants, mais aussi à relayer des besoins associatifs inassouvis. Il peut donc aider chacun des deux groupes ou les desservir. Par exemple, concernant la politique d'amélioration des relations entre populations immigrées et non immigrées (appelée elle aussi *community relations*) appliquée en Angleterre dans les années 1960, un organe de distribution des aides financières est créé en 1968 par la *Race Relations Act*, organe appelé *Community Relations*

⁷⁵ Notamment Florence Irvine, Jackie Hewitt, Joe Camplisson et Michael Hall.

⁷⁶ Wesley Hutchinson, *Espaces de l'imaginaire unioniste nord-irlandais*, op. cit., p. 23.

Commission. Elle se trouve dans une position intermédiaire entre les pouvoirs publics et les associations :

Figure 1 : Place de l'organe relais *Community Relations Commission* (Grande-Bretagne)



Source : Figure établie par l'auteur.

Le mouvement associatif doit ici utiliser les canaux de communication intermédiaires offerts par le relais, qui occupe trois fonctions : il représente et informe les associations mais contribue en même temps au fonctionnement du programme officiel pour lequel il a été créé. Il agit ainsi à un niveau double.

Les enjeux exposés ici suscitent des questions importantes pour les projets de CR en Irlande du Nord, car des organes relais ont effectivement été mis en place à deux reprises (en 1969 puis en 1987-1990). Dans la plus grande partie de la période analysée, entre 1975 et 1987, l'Irlande du Nord a connu des rapports inégaux entre les deux sphères des pouvoirs publics et du mouvement associatif. Les recherches nous ont permis de révéler une possible source de conflit qui est adjacente à l'antagonisme entre les communautés catholiques et protestantes. Il est de nature différente puisque asymétrique : il oppose les intérêts des pouvoirs publics à ceux du mouvement associatif⁷⁷. Comme nous le constaterons au cours de

⁷⁷ Un conflit symétrique oppose deux parties relativement similaires. Il est asymétrique lorsque les groupes sont différents en taille et/ou en puissance (un gouvernement et un mouvement rebelle par exemple). Pour de plus

l'étude, pour les premiers, la tradition consiste surtout à verrouiller l'accès à la conception des programmes. La situation politique, et notamment la difficulté de s'entendre entre les partis nord-irlandais, ne facilite pas la création d'un organe relais indépendant. Au vu de la résistance des partis politiques à développer un système de pensée intercommunautaire, les dirigeants estiment sans doute qu'un organe intégré au gouvernement offre plus de garantie d'efficacité. Il faut ajouter à ce raisonnement le sentiment, omniprésent à partir du début des années 1970, que le mouvement associatif militant est potentiellement 'dangereux'⁷⁸. Ainsi, le contrôle de leur travail est de mise. L'un des moyens de contrôle consiste à mettre fin aux financements ou à fragmenter les responsabilités en matière de travail intercommunautaire et social entre plusieurs organes publics.

Avant de continuer, nous devons nous arrêter sur le sens de certaines formules auxquelles nous ferons souvent appel. L'expression phare de notre étude par exemple, *community relations*, émerge, comme nous l'avons vu, dans le domaine du travail social au Royaume-Uni. Nous devons nous interroger sur son origine et sa traduction. D'autres formules telles que *community work* et *community development*⁷⁹, dont l'existence est liée à *community relations*, seront également analysées.

amples informations, voir Adam Curle, *Making Peace*, Londres, Tavistock, 1971 ; Helena Cornelius et Shoshana Faire, *Everyone Can Win: How to Resolve Conflict*, Australia, Simon and Schuster, 1989.

⁷⁸ Le danger peut être de deux ordres : sécuritaire et/ou politique. D'une part, la limite est perméable entre l'engagement associatif et les activités paramilitaires. D'autre part, le mouvement associatif est issu des classes ouvrières qui peuvent développer un discours protestataire anti-gouvernemental. Dans les deux cas, il faut, du point de vue des autorités publiques, maximiser le contrôle du mouvement associatif, et non pas lui donner de marge d'action.

⁷⁹ Catégorie de travail social développée aux Etats-Unis et en Angleterre à partir des années 1950, principalement fondée sur les idées d'autogestion des communautés et de participation de la population dans les processus politiques. Cet aspect sera développé dans la première partie de l'étude.

4. Terminologie : *community* et ses expressions associées

Aussi bien en Irlande du Nord qu'en Angleterre, on parle souvent de *community groups*. Cependant, afin d'éviter tout amalgame, il convient d'insister sur le fait que le terme *community*, dans le contexte du travail associatif, ne fait aucunement référence à la division communautaire. *Community groups* fait référence à la forme la plus simple donnée à une structure légale au Royaume-Uni⁸⁰. En effet, les membres d'un *community group* rédigent un document explicitant les statuts de l'association fixant ses objectifs, ses modes de financement et les fonctions occupées par différents membres. Ce document suffit à créer un groupe⁸¹. En ce sens, le *community group* est proche de l'association en France.

Ici, le concept de *community* correspond d'abord à la proximité géographique, mais dépeint selon Milson⁸² une variété de réalités sociales, allant de la petite communauté qui partage plusieurs domaines de vie en collectivité (comme les quartiers populaires en Irlande du Nord), à la communauté étendue sans grande vie en commun. Il peut également s'agir d'une association de gens ayant une vie commune sans vivre dans le même voisinage (on parle par exemple de la communauté des classes moyennes). De surcroît, la vie d'un groupement associatif obéit à un cycle, évoluant au gré des conflits de valeurs des individus engagés et des différences de personnalités⁸³. *Community group* est donc un réseau non restreint de regroupements informels ; en français, ce sont les regroupements en 'associations' qui se rapprochent de cette définition, dans la mesure où, dans les deux cas, la conscience citoyenne est mise en avant. Ainsi Biddle explique le fondement des *community groups*/associations :

C'est seulement quand la définition est déplacée vers un concept fonctionnel (fondé de manière réaliste sur la prise de conscience de l'existence de la 'communauté' par les citoyens) qu'une base commune est trouvée pour sous-tendre la variété structurelle. Dans

⁸⁰ Il existe d'autres types de structures légales plus complexes tels que le *Charitable Trust*. Les étapes de sa composition et sa gestion sont contrôlés par la *Charities Commission*.

⁸¹ Par exemple, la procédure est détaillée par l'organe *Northern Ireland Housing Executive* (NIHE). Explications disponibles à l'adresse : www.nihe.gov.uk/index/yn_home/getinvolved/community_groups.htm (consulté le 20 octobre 2009).

⁸² Fred Milson, *An Introduction to Community Work*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1974, p.2.

⁸³ George W. Goetschius, *Working with Community Groups, Using Community Development as a Method of Sociological Work*. Londres, Routledge & Kegan Paul, 1969, p. 149 et pour l'Irlande du Nord voir : Hywel Griffiths, "Paramilitary Groups and Other Community Action Groups in Northern Ireland Today", in *International Review of Community Development*, n°33-34, 1975, p. 194.

l'usage que l'on en fera, *une communauté est le sens du bien collectif, quel qu'il soit, que les citoyens peuvent être amenés à acquérir localement*. Une telle perception de la communauté est un aboutissement, elle ne découle pas du lieu de résidence géographique. Elle n'est pas figée ; elle change en conséquence des expériences ou des efforts appliqués vers un dessein. Elle peut même évoluer selon le problème préoccupant les citoyens. Avec un peu de chance, elle s'épanouit d'un petit agrégat de gens vers un groupe plus large et vers des responsabilités plus grandes.⁸⁴

D'autres éléments, en plus du lieu, prennent part au processus de regroupement en association. Un grand nombre de sociologues s'accordent d'ailleurs à penser que la proximité géographique n'est pas un élément suffisant de définition⁸⁵. En fait, *community groups* dans le sens de regroupement associatif est un ensemble qui fait sens aux personnes déclarant y appartenir. C'est un lieu social et/ou mental construit. Comme l'observent Hill et Issacharoff, c'est la conceptualisation d'« un espace 'à soi' »⁸⁶. Quand on fait parti d'un regroupement social, on a conscience de la relation à la communauté entière, des limites de cette relation et des différences vis-à-vis de relations similaires pratiquées ailleurs⁸⁷. Dans un contexte nord-irlandais, cette définition devient intéressante pour les populations cherchant à consolider les frontières identitaires ou politiques telles que nous les avons décrites. En ce sens, la création d'une association participe parfois d'une démarche de consolidation identitaire. Par conséquent, en Irlande du Nord, l'espace du mouvement social peut s'ajouter à celui de l'identification identitaire (dont il est parfois une expression). Les deux espaces de la revendication identitaire et du mouvement social cohabitent⁸⁸.

⁸⁴ William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, Londres, Holt, Rinehart & Winston, 1965, p. 77 : "Only when the definition is shifted to a functional concept (realistically based upon the citizens' awareness of community) is a common basis found to underlie the structural varieties. As we shall use it, *community is whatever sense of the local common good citizens can be helped to achieve*. This perception of community is an achievement, not something given by reason of geographic residence. It is not fixed; it changes as a result of experience or purposeful effort. It may even shift according the problem that catches the attention of the citizens. Hopefully, it expands from a small accumulation of people to a larger group with a larger responsibility."

⁸⁵ Au moment de son apparition dans les années 1950, le sociologue Hillery observe 94 définitions possibles pour le phénomène de l'organisation en association, cité dans Michael J. Hill & Ruth M. Issacharoff, *Community Action and Race Relations, A Study of Community Relations Committees in Britain*, *op. cit.*, p. 61. A ce sujet, voir également F. Tonnies, *Community and Association*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1936 et R. A. Nisbet, *The Quest for Community*, New York, University Press, 1953.

⁸⁶ Michael J. Hill, Ruth M. Issacharoff, *Community Action and Race Relations, A Study of Community Relations Committees in Britain*, *op. cit.*, p. 67 : "a 'home' area."

⁸⁷ Fred Milson, *An Introduction to Community Work*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1974, p. 5.

⁸⁸ La contiguïté des luttes sociales, identitaires et politiques est indéniable. Elle a été décrite dans d'autres pays occidentaux, notamment dans le cas de la complémentarité entre l'identité basque, la langue basque et les autres « cultures » populaires revendicatives. Voir Joxe Manuel Odriozola Lizarribar, 'Herri kultura : euskal kultura eta

En outre, le mot *community* dans *community group* comporte une dimension philosophique forte. Il est, à l'origine, issu du domaine du travail social⁸⁹ : au cours des années 1940 et 1950, dans le contexte états-unien du travail social, est mise à l'ordre du jour la nécessité de faire face aux problèmes multiples de la pauvreté, du chômage et de la déchéance urbaine. Les mesures législatives semblent insuffisantes. La question posée concerne le concept de changement : comment modifier les caractéristiques sociales ? Quel mode de gestion pourra y conduire ? Une nouvelle approche voit alors le jour où le travail d'aide sociale est organisé par localité ou voisinage : on parle de *community action* ou *community work*⁹⁰.

Cette conception de l'intervention sociale prend de l'importance en Angleterre à l'époque où le système de l'Etat Providence⁹¹ se développe, dans les années 1950 et 1960. Le rapport *Younghusband* de 1959⁹² marque un tournant en préconisant la spécialisation du travail social en plusieurs domaines. L'un des nouveaux domaines, intitulé *community organization*, est en fait une reprise de *community action*⁹³ : « (...) l'objectif premier est d'aider les gens au sein d'une communauté locale à identifier les besoins sociaux, à réfléchir aux meilleurs moyens de les satisfaire et à commencer à le faire, dans la mesure où les ressources disponibles le permettent »⁹⁴. L'époque est marquée par un vent d'optimisme parmi les travailleurs sociaux au Royaume-Uni, en raison notamment de l'intervention de l'Etat contre la pauvreté et les tensions sociales. D'un point de vue philosophique, le courant

kultura popularrak, *Iturribila*, n°20-21, décembre 1996, pp.59-65 et Claudi Esteva Fabregat (ed.), *Estado, etnicidad y biculturalismo*, Barcelone, Península, 1984.

⁸⁹ Dans les années 1960 et 1970, la catégorie de CR au Royaume-Uni fait partie du domaine plus large du travail social. Une autre composante en Irlande du Nord est *community development* (CD), proposant une forme d'aide aux populations défavorisées fondée sur l'autogestion.

⁹⁰ Saul Alinsky est la référence principale de ce mouvement de travail social radical aux Etats-Unis. En 1940, il crée l'association *Industrial Areas Foundation*, qui vise à provoquer le changement social par la prise en charge des problèmes par la population. Il avait dit notamment : « Je dis aux gens au diable la charité, tout ce que vous aurez, c'est ce que vous pourrez obtenir grâce à votre force ». En anglais : « I tell people the hell with charity, the only thing you'll get is what you're strong enough to get ». Citation disponible à : www.itvs.org/democraticpromise/alinsky.html, consulté le 8 mars 2008. Voir Saul Alinsky, *Reveille for Radicals*, Chicago, University of Chicago Press, 1946 ; Charles E. Silberman, *Crisis in Black and White*, New York, Random House, 1964.

⁹¹ L'Etat Providence au Royaume-Uni (*Welfare State*) a été créée dans la période d'après-guerre, 1945-48.

⁹² Eileen Louise Younghusband, *Report of the Working Party on Social Workers in the Local Authority Health and Welfare Services*, Londres, HMSO, 1959.

⁹³ Les concepts de *community work*, *community action* et *community organization* sont généralement interchangeables.

⁹⁴ Eileen Louise Younghusband, *Report of the Working Party on Social Workers in the Local Authority Health and Welfare Services*, *op. cit.*, citation extraite du site www.infed.org/community/b-comwrk.htm : "primarily aimed at helping people within a local community to identify social needs, to consider the most effective ways of meeting these and to set about doing so, in so far as their available resources permit". Site consulté le 28 avril 2008.

déterministe semble mis de côté, en faveur de la libre action⁹⁵. Fred Milson souligne l'importance de l'idéal optimiste partagé par les travailleurs sociaux qui croient aux capacités innées d'amélioration chez l'Homme⁹⁶. Les valeurs importantes de *community work* sont la prise en charge et la gestion autonome des difficultés par les associations. La qualité du rapport entre les institutions et les groupes associatifs importe et, en l'occurrence, *community work* se veut une forme d'aide sociale non paternaliste⁹⁷. En sciences politiques, on parle de la dichotomie entre les structures (les conditions matérielles qui définissent les possibilités d'action pour les acteurs) et les acteurs (la capacité des individus ou de groupes de contourner ou changer leur environnement). Le débat existe toujours sur l'importance qu'il faut accorder à chacune des deux catégories et sur la capacité de chacune de générer une amélioration de l'environnement social⁹⁸.

L'ouvrage britannique *Community Organization in Great Britain*, qui regroupe les articles de plusieurs spécialistes du travail social, développe le concept dès 1961⁹⁹. Rapidement l'idée d'ancrage des politiques d'assistance sociale dans le local, exprimée par le terme *community*, devient extrêmement populaire. En 1966, l'association *Calouste Gulbenkian Foundation* lance une étude sur la nature et le futur des pratiques de *community work* au Royaume-Uni. Elle est dirigée par Eileen Younghusband et son rapport paraît en 1968¹⁰⁰. Le débat sur le travail social et sur les moyens d'accroître son efficacité prend donc son essor, même si les questions posées restent encore largement sans réponse. A partir de 1970, la même association *Calouste Gulbenkian Foundation* dirige un deuxième groupe de réflexion sur *community work*. De nombreux organes y sont représentés, dont la Commission chargée d'améliorer les relations raciales au Royaume-Uni (*Community Relations Commission*, différente de la Commission nord-irlandaise) et plusieurs groupes locaux de *community action*. Hywel Griffiths, le premier directeur de la Commission de CR en Irlande du Nord et promoteur d'une forme de *community action* en Irlande du Nord, y prend part¹⁰¹.

⁹⁵ Quand l'action d'un individu pèse sur la situation sociale. Pour une explication plus détaillée du conflit sous-jacent entre déterminisme et individualisme, voir Fred Milson, *op. cit.*, p. 129.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 101-108.

⁹⁷ Par exemple, le travailleur social évite de prendre en charge les démarches qui doivent être accomplies par les associations elles-mêmes. De plus les organes gouvernementaux ne décident pas à la place des associations quels doivent être leurs objectifs, ni les moyens de les atteindre, etc.

⁹⁸ Ainsi le courant de pensée « structuraliste » estime que les acteurs subissent les actions des structures idéologiques, économiques et politiques, alors que le point de vue « intentionaliste » insiste sur les intentions et le rôle des acteurs.

⁹⁹ P. Kuenstler (ed.), *Community Organization in Great Britain*, Londres, Faber and Faber, 1961.

¹⁰⁰ Eileen Louise Younghusband, *Community Work and Social Change: the Report of a Study Group on Training set up by the Calouste Gulbenkian Foundation*, Londres, Longmans, 1968.

¹⁰¹ (The) Calouste Gulbenkian Foundation, *Current Issues in Community Work, A Study by the Community Work Group*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1973.

Dans l'introduction du rapport, il est précisé que « (...) l'objectif a été de présenter des points de vue conflictuels sur des sujets non résolus »¹⁰². Fred Milson décrit à son tour une atmosphère de « confusion créative »¹⁰³, rendant ainsi compte de la dynamique innovante mais aussi de l'incertitude face à la mission professionnelle. Hill et Issacharoff relèvent que les conclusions, parues dans un document clé intitulé *Current Issues in Community Work, A Study by the Community Work Group*¹⁰⁴, « bâtissaient les premières pierres d'une nouvelle forme de travail social élaborée. »¹⁰⁵

L'influence des idées de *community work* s'étend à d'autres domaines, suite notamment à la publication de quelques rapports clés : Frederic Seebomh reprend et développe l'idée de participation de la population civile dans les organes de services sociaux¹⁰⁶ et Lord Redcliffe-Maud encourage les élus locaux à faire de même¹⁰⁷. Le gouvernement reprend également à son compte les idées véhiculées par le mouvement de *community work*. Par exemple le ministère de l'Intérieur britannique, dans une stratégie de lutte contre la pauvreté, finance des projets locaux appelés *Community Development Projects*, entre 1969 et 1975¹⁰⁸. La même expression de *community development* sera utilisée en Irlande du Nord par le directeur de l'organe *Community Relations Commission*, chargée d'améliorer les relations entre les catholiques et les protestants. L'origine et la signification de *community development* en Irlande du Nord seront décrites dans la première partie de la thèse¹⁰⁹.

Comme nous l'avons évoqué, dans le cadre des lois sur les relations raciales, Londres met en place le dispositif de *community relations*. C'est ainsi qu'apparaissent l'animateur de *community relations* ainsi que des comités locaux de *community relations* en Grande-Bretagne¹¹⁰. L'expression est ensuite réutilisée en Irlande du Nord lorsque sont lancés les

¹⁰² (The) Calouste Gulbenkian Foundation, *Current Issues in Community Work, A Study by the Community Work Group*, op. cit., p. 3 : "On the contrary the aim has been to present conflicting points of view on unresolved issues."

¹⁰³ Fred Milson, op. cit., p. 38 : "creative confusion".

¹⁰⁴ (The) Calouste Gulbenkian Foundation, *Current Issues in Community Work, A Study by the Community Work Group*, op. cit.

¹⁰⁵ Michael J. Hill, Ruth M. Issacharoff, *Community Action and Race Relations, A Study of Community Relations Committees in Britain*, op. cit., p. 35 : "(...) laying the foundations of a new and sophisticated form of social work."

¹⁰⁶ Frederic Seebomh, *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, Londres, HMSO, 1968.

¹⁰⁷ Lord Redcliffe-Maud, *Report of the Royal Commission on Local Government in England*, Londres, HMSO, 1969.

¹⁰⁸ (The) Community Development Working Group, "The British National Community Development Project 1969-1974", in *Community Development Journal (An International Journal for Community Workers)*, vol.9, n°2, avril 1974, pp. 162-186.

¹⁰⁹ Première partie (Chapitre 1, Sous-partie IV.2).

¹¹⁰ Michael J. Hill, Ruth M. Issacharoff, *Community Action and Race Relations, A Study of Community Relations Committees in Britain*, op. cit.

premiers programmes d'amélioration des relations communautaires à partir de 1969. L'emprunt de la formule CR en Irlande du Nord permet alors de mettre des mots sur un problème, sans y apposer d'analyse. La phraséologie a par ailleurs un fondement euphémique car *community* y représente les groupes catholiques et protestants, alors que *relations* se place dans l'axe paradigmatique de termes tels que *problem* ou *conflict*¹¹¹. Dans cette étude, les termes relations communautaires, *community relations* et CR sont utilisés de manière interchangeable.

D'emblée, la traduction des multiples occurrences du mot *community* dans le domaine du travail social pose problème. Les catégories *community development* et *community relations* découlent en fait de *community work*, terme générique rendant compte d'une volonté de fonder l'intervention sociale sur les besoins d'une communauté locale. Comme nous l'avons vu, *community* apparaît dans les années 1940 aux Etats-Unis et dans les années 1950 en Angleterre dans le contexte spécifique de réflexion sur les pratiques de travail social¹¹². Quels en sont les équivalents français ? Jean-Marie Gourvil, directeur des formations à l'Institut Régional de Travail Social de Basse-Normandie¹¹³, précise que le mot communauté en français « renvoie vers les communautés religieuses ou vers la notion de collectivité en droit public. (...) Le mot communauté au sens où on l'entend dans la culture anglo-saxonne fait peur aux Français¹¹⁴ ». Concernant *community work* et *community development*, William Biddle explique qu'il s'agit de « travaux consacrés au développement des communautés¹¹⁵ ». D'après Eileen Younghusband, spécialiste du travail social en Angleterre, la catégorie de l'animation en France présente des similitudes avec *community work*¹¹⁶. La traduction qui se rapproche de la réalité française pourrait être 'travail de développement social local' et le *Community Development Officer* (CDO) serait alors proche de 'l'animateur socioculturel'. Mais, par souci d'exactitude, cette étude prend le parti de conserver la terminologie anglaise

¹¹¹ Les conditions de l'émergence de la formule en Irlande du Nord seront détaillées dans la première partie de la thèse : Première partie, Chapitre 1, Sous-partie III.

¹¹² Voir le site Internet de *infed*, disponible à : <http://www.infed.org/community/b-comwrk.htm>. Consulté le 15 juin 2006.

¹¹³ Monsieur Gourvil travaille étroitement avec des collègues québécois (l'École de service social de l'Université de Montréal notamment) et se trouve régulièrement confronté à des problèmes de traduction, en raison de la différence entre les cultures de travail social française et anglo-saxonne.

¹¹⁴ Jean-Marie Gourvil, Courrier électronique reçu le 8 mars 2006.

¹¹⁵ William W. Biddle, "An Applied Behavioural Science", in *Community Development Journal, An International Journal for Community Workers*, vol.6, n°1, hiver 1971, p. 23.

¹¹⁶ Eileen Younghusband, "Which Way for Social Work?", in *Community Development Journal, An International Journal for Community Workers*, vol.8, n°1, janvier 1973, p. 3

de *community work*, *community development* (CD) et *community relations* (CR), tout en expliquant les origines et le fondement de chaque spécialité¹¹⁷.

¹¹⁷ Les explications pour *community work* se trouvent dans l'Introduction, des définitions détaillées des origines et du sens en Irlande du Nord des formules *community development* et *community relations* sont fournies dans la Première partie (Chapitre 1).

5. Organisation de la thèse

La naissance des politiques de CR sera analysée à partir de 1969 et nous suivrons ensuite leur développement jusqu'à la signature des accords de paix de 1998. Grâce au regard rétrospectif et comparatif (entre les démarches gouvernementales et le mouvement associatif), cette étude décrit les moyens mis en œuvre ainsi que les motivations politiques sous-jacentes. Elle ambitionne également de replacer les politiques de CR dans un contexte institutionnel et philosophique propre. L'hypothèse de départ repose sur une discontinuité des programmes et une coupure nette des politiques en trois parties distinctes : l'âge d'or entre 1969 et 1974, le désengagement de l'Etat de 1975 à 1985 et un nouveau départ à partir de cette date jusqu'en 1998.

a. Les origines : 1969-1974

Les soubassements d'une politique de CR sont mis en place par à-coups sous le gouvernement travailliste de Wilson à partir de 1969. A l'époque, des structures de vigilance sont créées, nommées *Commissioner for Complaints* en 1969 et *Standing Advisory Commission on Human Rights* (SACHR) en 1974. La pièce maîtresse de cette politique (restée à l'état embryonnaire) repose sur la centralisation des services : il s'agit en l'occurrence d'une mesure exceptionnelle et ciblée appliquée en Irlande du Nord, visant à éradiquer les pratiques discriminatoires en créant des organes centraux de gestion du logement et des services sociaux, pouvoirs retirés aux compétences des autorités locales. Partant du constat que les municipalités gèrent sur une base discriminatoire les questions du logement, de l'éducation et des services sociaux, leurs pouvoirs sont délégués à de nouveaux organes parfois administrés par des ministères. Ainsi, la gestion des logements est prise en charge par la nouvelle agence *Northern Ireland Housing Executive* (NIHE) en 1969, et des antennes locales des services sociaux sont mises en place en 1972, les *Health and Social Services Boards* (financées par le ministère de la Santé et des Services Sociaux, *Department of Health and Social Services*). Les questions gérées par les *district councils* ne concernent plus que les parcs, les cimetières, les déchets, les sports et les loisirs.

Un dispositif de lutte contre le clivage communautaire existe entre 1969 et 1974 avec la *Community Relations Commission*, qui officie sous la tutelle du nouveau ministère de CR,

Community Relations Ministry. La Commission réussit à lancer un véritable débat sur les méthodes de travail les plus appropriées en situation de conflit et de ségrégation. Elle développe une méthode de participation du mouvement associatif dans les processus de prise de décision appelée *community development*, CD. Il s'agit d'un travail de développement des conditions de vie locales (dans les milieux ouvriers principalement) avec l'espoir qu'une situation plus confortable et une plus grande confiance en soi (collective et personnelle) réduisent les tensions communautaires. Mais différents facteurs conduisent à l'abolition du dispositif de CR en 1974, épisode sur lequel nous reviendrons en détail dans la thèse.

b. Le désengagement de l'Etat : 1975-1985

La période suivant l'abolition du dispositif de CR démontre une véritable logique de mise à l'écart du mouvement associatif, avec qui les gouvernements successifs établissent petit à petit un rapport bureaucratique de gérant à géré. En 1974, l'Etat met en place un système d'administration spécial contrôlé exclusivement par l'exécutif britannique, avec cependant une représentation en Irlande du Nord (le Secrétaire d'Etat y coordonne le travail du Northern Ireland Office, NIO, de la Fonction publique et des ministères régionaux¹¹⁸). Le système s'appelle *direct rule* ou l'administration directe. La politique de CR se trouve écartée des programmes, tout comme l'idée de participation de la population dans les organes d'Etat¹¹⁹. De même, sont relégués au second plan certains concepts des années 1960 liés au développement d'une forme de travail social plus proche des populations (*community work*)¹²⁰.

Pour le gouvernement de Londres¹²¹, les mots d'ordre sont désormais l'égalité entre les administrés, la neutralité de l'Etat et le contrôle du mouvement associatif. La responsabilité de CR est déléguée aux autorités locales (*district councils*) et au ministère de l'Education, même si la question des CR est généralement absente des débats. Le gouvernement de Londres mène une politique de stabilisation administrative. Le détachement de l'administration¹²² vis-à-vis du mouvement associatif militant est parfois conçu comme

¹¹⁸ Des explications détaillées seront fournies dans la première partie.

¹¹⁹ Cette idée était devenue très en vogue à la suite de la publication du rapport Seeborn (1968).

¹²⁰ Alors même que ces principes sont développés dans le reste du Royaume-Uni.

¹²¹ Gouvernement travailliste jusqu'en 1979. Election des Conservateurs en 1979 avec l'accession de Margaret Thatcher au poste de Premier ministre.

¹²² Concernant les critiques sur l'insuffisance des politiques d'Etat à la fin des années 1970 puis 1980, voir : Bill Rolston, "Reformism and Sectarianism: The State of the Union after Civil Rights", in John Darby (ed), *Northern Ireland, The Background to the Conflict*, Belfast, Appletree Press, 1983, pp. 197-224 et Liam O'Dowd, Bill Rolston, Mike Tomlinson, *Northern Ireland: between Civil Rights and Civil War*, Londres, CSE Books, 1980.

une méthode de résolution du ‘problème’ nord-irlandais dans le sens où les postes importants sont désormais occupés par des fonctionnaires prétendus neutres dans le conflit. Mais la raison principale de la distanciation réside dans l’amplification du sentiment de méfiance à l’égard des communautés tant la ligne de partage entre activistes paramilitaires et militants associatifs paraît floue.

Malgré le peu de soutien gouvernemental, le mouvement associatif militant se consolide dans les quartiers ouvriers et s’empare de la philosophie de développement des communautés (*community development*, CD). Les initiatives en matière d’amélioration des conditions de vie continuent. Les projets autogérés, dont la volonté d’indépendance est reconnaissable à l’utilisation du mot *community*¹²³, augmentent dans les quartiers catholiques et protestants. Ils sont accompagnés d’activités de CR multiformes, situées dans un continuum entre les méthodes dites ‘directes’ et ‘indirectes’ : d’un côté, les méthodes directes préconisent des actions de contact/rapprochement entre catholiques et protestants (il existe également des initiatives de médiation où des citoyens s’engagent à préserver les canaux de communication ouverts entre les groupes paramilitaires). D’un autre côté, les méthodes indirectes visent à améliorer les relations communautaires par un travail préalable favorisant la prise en charge par la population des problèmes locaux les affectant (logement, emploi, etc.).

Cependant, au début des années 1980, le mouvement associatif militant s’essouffle et ses missions ne représentent bien souvent plus qu’un accompagnement des différents services à la personne¹²⁴.

c. La période des changements : 1985-1998

Dans cette période, alors que le conflit perdure sous des formes de violence diverses (attentats à la bombe, assassinats politiques ou sectaires, intimidation, affrontements dans les zones limitrophes ou *interface areas*), des négociations sont entamées à l’instigation des dirigeants des Etats britannique et irlandais, afin de réunir les principaux partis politiques régionaux. L’objectif, constant depuis l’instauration en 1972 de *direct rule*, demeure la réouverture d’un parlement régional transcommunautaire. Mais, une tentative de délégation

¹²³ La création de sites éducatifs indépendants (cours pour adultes, rattrapage scolaire, démocratisation de l’éducation et du débat) est un exemple de ce mouvement. Les projets sont regroupés sous l’appellation ‘*community education*’. Il y a également des projets d’entreprises coopératives, de centres de formation et de réinsertion professionnelle, etc.

¹²⁴ Voir Roberta Carol Woods, “The State and Community Work in Northern Ireland 1966-1982”, PhD non publié, Université de Coleraine, 1989.

du pouvoir politique ayant échoué en 1986 (les partis nord-irlandais n'ont pas réussi à s'entendre sur les conditions d'exercice d'une assemblée régionale), Londres doit faire face à de nombreuses critiques (internes et externes) portant notamment sur l'absence d'un programme de CR.

Au lendemain des accords de Hillsborough (*Anglo-Irish Agreement*), signés en novembre 1985 par le Premier ministre Margaret Thatcher et le *Taoiseach* Garret FitzGerald, un programme de CR ambitieux est lancé par le gouvernement de Londres grâce à la création de l'Unité *Central Community Relations Unit* (CCRU) en 1987¹²⁵, puis du Conseil en 1990, *Community Relations Council* (CRC)¹²⁶. Il vise à la fois l'appareil de l'Etat dont les activités sont scrutées par l'organe CCRU (celui-ci peut également impulser des programmes susceptibles d'avancer les critères de CR) et la population par le truchement d'un projet de rapprochement mené par le *Community Relations Council* (CRC). Désormais, le travail dit de *community relations* consiste, en plus d'encourager les initiatives d'échanges intercommunautaires, à étudier la question des traditions culturelles présentes en Irlande du Nord (*cultural traditions*). Les responsables du nouveau dispositif de CR souhaitent valoriser la diversité culturelle de la région. Nous reviendrons en détail sur ce point dans la troisième partie de l'étude.

Dans le contexte de sortie de crise des années 1990, le travail de CR connaît un essor significatif malgré la complexité de la situation sociétale toujours mouvante, fruit à la fois du passé et des conjonctures ambiantes. Grâce au programme de CR lancé en 1987 et visant à remédier à cette situation sociale particulière, des projets variés voient le jour et bénéficient de financements gouvernementaux importants et réguliers¹²⁷. On parle de « l'industrie » du travail de CR. Longtemps neutralisée, la question d'une société plurielle en Irlande du Nord peut maintenant évoluer. Ainsi, dans les années 1990, les gouvernants, les sociologues/anthropologues et les travailleurs sociaux s'intéressent à des aspects multiples de la question de l'identité tels que la multiplicité des identités protestantes par exemple¹²⁸, ainsi que la complexité de leur fonctionnement identitaire¹²⁹.

¹²⁵ Cet organisme est chargé de réfléchir sur les programmes de CR.

¹²⁶ Le Conseil occupe une position intermédiaire entre les organes gouvernementaux et le mouvement associatif. Il encourage les associations à adopter des politiques de CR.

¹²⁷ L'organe principal de CR, le *Community Relations Council*, distribue à peu près 400 000 livres sterling par an aux associations qui s'engagent dans un projet de CR. Informations disponibles sur le site Internet du CRC. Voir : http://www.community-relations.org.uk/services/funding/small_grants_criteria/, consulté le 8 août 2006.

¹²⁸ Voir à ce sujet Farset Community Think Tanks Project, *Beyond the Fife and Drum, Report of a Conference Held on Belfast's Shankill Road, October 1994*, Newtownabbey, Island Publications, 1995 et Steve Bruce, *The Edge of the Union*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

¹²⁹ Voir Wesley Hutchinson, *Espaces de l'imaginaire unioniste nord-irlandais*, op. cit.

L’affichage d’une volonté d’agir dans le domaine des CR pourrait être prometteur si le programme survenait dans un paysage neutre d’interventions. Or, il se place, au contraire, dans une histoire chargée d’actions et d’inactions gouvernementales qui a engendré au sein de la société civile (notamment dans les quartiers populaires et le secteur associatif) un fort sentiment de méfiance à l’égard des initiatives officielles. Des doutes sont exprimés sur l’engagement véritable des gouvernants dans les démarches de réponses apportées au conflit communautaire. Ainsi, au cours des entretiens effectués dans le cadre de ce travail de recherches, il nous a été donné d’entendre des discours passionnés sur l’exemplarité et la nécessité du travail de CR en Irlande du Nord, puis d’observer, chez d’autres, un rejet de la formule CR. Il n’y a pas, en somme, de consensus sur la signification de *community relations*.

Pour les défenseurs des projets de CR, à la fin des années 1980, le besoin se fait ressentir d’initier de véritables programmes novateurs dans le domaine de la construction de la paix en général. Il est grand temps d’essayer de contrer les comportements sectaires par des politiques publiques ambitieuses¹³⁰. Il faut renforcer les pratiques existantes et les étendre au plus grand nombre possible par le truchement du travail des associations. Les premiers défenseurs de CR suggèrent une politique ouverte et flexible comprenant plusieurs champs de travail (du travail social local, *community work*, aux activités de réconciliation et au développement de pratiques culturelles sereines)¹³¹.

Mais, dans le cadre du programme contemporain de CR, le financement des associations locales devient tributaire de leur engagement à mettre en place un projet de CR. De ce fait, le nombre de groupes affichant la volonté d’améliorer les relations communautaires gonfle considérablement à partir de 1990. Or, certains travailleurs sociaux et responsables associatifs dénoncent une duperie : selon eux, les activités de CR consistent à réunir artificiellement des catholiques et des protestants autour d’un événement festif¹³². Il

¹³⁰ Voir les entretiens avec Hugh Frazer, Maurice Hayes et Maurna Crozier en annexe (Annexe H).

¹³¹ Voir notamment les entretiens avec Maurna Crozier et Maurice Hayes (Annexe H). Voir aussi le livre de Mari Fitzduff, *Approaches to Community Relations Work* [1991], Belfast, Community Relations Council, 2^{ème} édition 1993. Dans ce livre, elle s’évertue à répertorier les différentes sortes de travail de CR existantes. Elle précise dans l’introduction que : “On ne cherche pas à établir des classements définitifs ou limités, mais plutôt des suggestions, car nous reconnaissons que nous sommes tous, chacun de nous, encore en train de définir les contours de notre travail, et de continuer de chercher de nouvelles possibilités d’améliorer son efficacité, et de nouvelles méthodes pour l’évaluer.” En anglais : “The classifications are not intended to be definitive, or limited, but only suggestive, in recognition that we are all of us still defining the boundaries of the work, and continuing to work at new possibilities for its effectiveness, and better methods to evaluate it.” Ouvrage *Approaches to Community Relations Work*, disponible à l’adresse Internet suivante (site consulté le 23 mars 2008) : www.cain.ulst.ac.uk/issues/community/fitzduff.htm

¹³² Voir les témoignages de travailleurs sociaux de Belfast recueillis par Michael Hall et publiés dans Farset Community Think Tanks, *Community Relations, An Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, Newtownabbey, Island Publications, 2001. Voir également Farset Community Think Tanks, *Life on the Interface*, Newtownabbey, Island Publications, 1993, pp. 21-23.

s'agit de l'image de l'après-midi de thé dansant (*tea and scones*) mélangeant catholiques et protestants. L'une des autres représentations récurrentes observées pendant les entretiens est celle du « pont » à construire entre les deux communautés. Ces représentations de l'activité de CR datent du début du conflit en 1968. Malheureusement, depuis lors, aucune d'entre elles n'a trouvé d'écho favorable au sein des populations ciblées par les programmes. Ainsi, au moment de la relance des programmes de CR en 1987, il n'existe pas de représentation consensuelle du 'travail de CR'.

Cela nous amène à nous poser quelques questions. Les différences d'opinion sur les CR témoignent de la complexité produite par la mise en pratique d'une politique de rapprochement dans une société divisée¹³³. Dans quelle mesure le projet de CR en Irlande du Nord est-il réalisable ? A partir de la fin des années 1980, les pouvoirs publics cherchent des moyens d'améliorer une situation sociale complexe, sur un terrain où ils ont été relativement absents pendant treize ans. Ainsi, les représentants du nouveau programme de CR doivent convaincre une société traditionnellement divisée du bien-fondé d'un programme de rapprochement communautaire, et l'amener à se mobiliser sur la question, alors même que les communautés souhaitent continuer à vivre séparément. Dans un contexte où les besoins identitaires sont importants, et alors même que l'image des politiques publiques auprès du mouvement social associatif doit être améliorée, le message réconciliateur du gouvernement peut-il trouver un écho favorable ? Auprès de qui est-il populaire ? Nous pouvons également nous demander d'où provient la méfiance de certains acteurs envers l'engagement des pouvoirs publics. Mais, peut-être trouve-t-on, dans l'histoire des programmes de CR depuis 1969, d'autres raisons expliquant ce rejet ?

Une autre question s'impose à ce stade : quelle est la filiation entre la Commission de CR (1969-74) et le nouveau dispositif lancé en 1987 ? La reprise plus de dix ans après de la formule *community relations* laisse penser qu'il existe une continuité dans les stratégies et les pratiques depuis 1969. La filiation semble insinuer l'existence d'une cohérence dans les démarches de CR. Or, en dépit des apparences, nous découvrons une politique incohérente et discontinue entre 1969 et 1998 et, de plus, les programmes de 1969 et 1987 divergent en de nombreux points dont les pouvoirs administratifs attribués, les missions et les philosophies de travail. La formule *community relations* est donc réutilisée sans prendre la mesure de son ambiguïté.

¹³³ La « peur de s'engager » dans un projet de relations communautaires est liée au fait que ces projets encouragent les modifications de comportements dans un contexte où, pour les groupes communautaires, la continuité des modes d'identification identitaires représente un besoin important.

Ainsi, nous entreprendrons d'étudier les programmes et initiatives de CR en fonction de ces interrogations multiples sur le sens de la formule CR, sur l'à propos du message contemporain de réconciliation promulgué par les pouvoirs publics et sur les raisons du rejet exprimé par le mouvement associatif. Nous tenterons également de vérifier la validité de notre hypothèse sur la politique discontinue de CR divisée en trois parties (1969-74, 1975-87 et 1987-98).

PREMIERE PARTIE

PREMIERS PAS DANS LE DOMAINE

DES RELATIONS COMMUNAUTAIRES

1969-1974

CHAPITRE 1 – LES ORIGINES DE LA POLITIQUE DE CR EN IRLANDE DU NORD

Afin de mieux comprendre l’environnement politique et social particulier dans lequel émerge, en 1969, le premier dispositif de CR en Irlande du Nord, il faut présenter certains points du contexte qui ont rendu cette intervention incontournable. Effectivement, la société est organisée depuis 1920 autour d’une culture politique régionale de protection des droits des protestants et de marginalisation des catholiques dans quelques secteurs politiques et sociaux. Afin de présenter les facteurs contribuant à renforcer cette organisation sociétale, nous nous intéresserons donc dans un premier temps au gouvernement régional de Stormont en Irlande du Nord et à son avènement. Il importe également de présenter les caractéristiques de la vie politique en Irlande du Nord à partir de 1920 car, étant en grande partie fondée sur un mécanisme de défense de la part des unionistes, elle conduit à la mise en place graduelle de procédés permettant de garantir une hégémonie unioniste à échelle régionale (et bien souvent locale également) et défavorisant les catholiques dans bien des secteurs. Enfin, il conviendra également de rappeler les événements critiques de 1968 et 1969 qui ont chamboulé les fondements de cette société nord-irlandaise et ont conduit le gouvernement régional à introduire des réformes inédites, dont fait partie la nouvelle politique de CR.

I. Quelques éléments de contexte : la vie politique et sociale en Irlande du Nord de 1920 à 1968

Le gouvernement de Stormont est mis en place à la suite des accords de 1920-1921 sur le statut de l’Irlande et de l’Irlande du Nord. La loi du 23 décembre 1920, *The Government of Ireland Act*, met en place deux zones de compétences en Irlande : l’Irlande du Nord comprenant six comtés, et l’Irlande du Sud avec les vingt-six comtés restants. Le gouvernement d’Irlande du Nord est composé d’un pouvoir exécutif, d’une assemblée élue (*House of Commons*) et d’un sénat (*Senate of Northern Ireland*). La loi *The Government of Ireland Act* délimite les pouvoirs du gouvernement régional de Stormont en lui conférant notamment les missions du maintien de l’ordre public, des services publics (l’éducation, la

santé, le logement) et du développement économique¹³⁴. La section 75 de la loi rappelle néanmoins que la responsabilité suprême de la gestion de l'Irlande du Nord réside entre les mains du gouvernement de Londres et c'est également Westminster qui assume les compétences de la défense, des finances et des affaires étrangères¹³⁵.

Le gouvernement comporte plusieurs ministères dont les Finances, l'Intérieur (*Home Affairs*), l'Education, le Travail, l'Agriculture et le Commerce¹³⁶. Le Premier ministre coordonne le travail des différents ministères et se charge de la communication avec le gouvernement de Londres. Les ministres à la tête de chacun des ministères composent le Cabinet. Le sénat est composé de 26 membres, dont 24 sont élus par la Chambre des communes, les deux autres sièges étant occupés par les maires de Belfast et de Londonderry/Derry¹³⁷. La Chambre des communes comprend 52 membres, dont 48 sont élus par scrutin proportionnel dans les circonscriptions définies par la loi *The Government of Ireland Act* (une circonscription peut correspondre à une partie d'un comté, dans le cas des zones rurales, ou à une municipalité pour les agglomérations urbaines). Quatre membres de la Chambre des communes représentent la circonscription de l'Université *Queens University* de Belfast.

Lors des premières élections de mai 1921, les unionistes¹³⁸ obtiennent 40 sièges, les nationalistes 6 et le Sinn Féin 6, mais les 12 derniers membres boycottent le parlement, signalant ainsi leur refus de la partition de l'Irlande en deux entités distinctes¹³⁹. Les tensions politiques sont exacerbées par la signature du Traité Anglo-irlandais le 6 décembre 1921. Le Traité Anglo-irlandais (*Articles of Agreement for a Treaty Between Great Britain and Ireland*), signé par les représentants du gouvernement britannique et quelques délégués irlandais, officialise la fin de la Guerre d'indépendance irlandaise en créant une entité politique semi-autonome (*dominion*) appelée l'Etat libre irlandais (*Irish Free State*). Il donne

¹³⁴ Voir Michael Connolly, *Politics and Policy-Making in Northern Ireland*, Londres, Philip Allan, 1990, p. 31.

¹³⁵ Voir à ce sujet Paul Brennan, *The Conflict in Northern Ireland*, Paris, Longman, 1991, p. 19.

¹³⁶ Ce découpage est prévu par la loi *Ministries of Northern Ireland Act 1921* selon le modèle anglais de Westminster. Voir Patrick Buckland, *A History of Northern Ireland*, Dublin, Gill and Macmillan, 1981, p. 32.

¹³⁷ Michael Connolly, *Politics and Policy-Making in Northern Ireland*, Londres, Philip Allan, 1990, pp. 31-32.

¹³⁸ Une structure politique rassemblant les unionistes est créée en 1905 (*Ulster Unionist Council*), afin de contrer le projet d'autonomie de l'Irlande, dénommé *Home Rule*. Par la suite, cette structure devient le *Unionist Party* (UP), *Ulster Unionist Party* (UUP) ou *Official Unionist Party* (OUP) en fonction des alliances électorales. Le parti milite pour le maintien de l'Irlande du Nord au sein du Royaume-Uni. Ses électeurs sont généralement protestants.

¹³⁹ Patrick Buckland, *op. cit.*, p. 33.

également au territoire de l'Irlande du Nord, conçu dans la loi précédemment citée *The Government of Ireland Act*, la possibilité de rester à l'extérieur de l'Etat libre irlandais.

Mais les termes du Traité ne font pas l'unanimité en Irlande. Dans les 26 comtés de ce qui est désormais 'le Sud', certains mécontents, conduits par De Valera, s'opposent à la création d'un Etat dit 'libre'. Selon eux, la liberté de cette nouvelle entité politique n'est que limitée car elle n'a qu'un statut de *dominion*¹⁴⁰. Ils critiquent également la scission de l'Irlande en deux. Les défenseurs du Traité et ses opposants s'engagent alors dans une guerre civile. Il s'ensuit une longue période de violences entre 1922 et 1923 essentiellement dans le Sud. Face au danger représenté par les hostilités en cours dans le Sud, les représentants politiques unionistes tentent de prévenir la montée des activités républicaines en Irlande du Nord. Ainsi, le gouvernement de Belfast met en place une série de mesures radicales contenues dans la loi *Civil Authorities Special Powers Act 1922* qui permet entre autres d'emprisonner sans jugement, mesure connue sous l'appellation *internment*¹⁴¹. Elle confère également des pouvoirs accrus à la police nord-irlandaise, la *Royal Ulster Constabulary* (RUC), dont l'action est renforcée par un groupe spécial appelé *Ulster Special Constabulary* ou *Specials*¹⁴². Les interventions de cette unité spéciale, uniquement composée de protestants, sont assez mal perçues par la population catholique.

De plus, les unionistes tentent par divers moyens de renforcer leur hégémonie en Irlande du Nord, notamment en arrangeant les modes de scrutin électoraux municipaux et régionaux (parlementaires) à leur avantage.

¹⁴⁰ Le modèle utilisé est le Dominion du Canada. Au Canada, les représentants politiques sont tenus, par exemple, de prêter allégeance à la couronne britannique.

¹⁴¹ Michael Connolly, *op. cit.*, p. 43.

¹⁴² Le contingent appelé *Ulster Special Constabulary* ou *Specials* est d'abord créé dans le courant de l'année 1920 par les responsables unionistes, sous la forme d'un groupe de défense (pour lequel ces responsables reprennent le nom d'une milice unioniste ayant existé dans les années 1910, *Ulster Volunteer Force*). Le contingent est ensuite homologué par l'administration britannique en Irlande en novembre 1920. A l'origine, il était composé de trois forces : les *A Specials* travaillaient à temps plein et restaient dans les casernes militaires, les *B Specials* n'étaient employés qu'à mi-temps et soutenaient la police RUC lors des opérations de surveillance dans la rue et les *C Specials* étaient mobilisés dans les situations d'urgence. A partir de 1925, seuls subsistent les *B Specials*.

I.1. Hégémonie unioniste en Irlande du Nord après 1921

Ainsi, la représentation proportionnelle est abolie en faveur du modèle *simple majority system* ou *first past the post system* en 1922 pour les élections municipales¹⁴³ et, en 1929, pour les législatives¹⁴⁴. Ce nouveau système électoral rend plus difficile l'élection de candidats qui ne sont pas affiliés aux grands partis¹⁴⁵. A partir de 1929, les unionistes et les loyalistes obtiennent à chaque élection en moyenne entre 34 sièges (résultat le plus bas acquis en 1962) et 42 sièges (meilleur résultat obtenu en 1938)¹⁴⁶ sur 52. En outre, à partir de 1923, concernant les élections municipales¹⁴⁷, les circonscriptions électorales sont redécoupées en faveur d'une supériorité unioniste¹⁴⁸. Effectivement, John Whyte précise que, grâce au découpage abusif des circonscriptions, appelé *gerrymandering* en anglais, les unionistes parviennent à obtenir la majorité au sein notamment des autorités municipales d'Omagh (*Omagh Urban District*) en 1935 ou d'Armagh (*Armagh Urban Council*) en 1946¹⁴⁹. Ainsi, les représentants politiques catholiques se retrouvent en minorité dans des endroits où, dans certains cas, la population catholique est majoritaire en nombre total. Le cas de Londonderry/Derry est souvent cité comme un exemple significatif : en 1967 les votants des trois circonscriptions électorales retournent 20 sièges. Une population catholique totale de plus de 20 000 personnes, située en majorité dans la circonscription du Sud (*South ward*), retourne 8 élus, alors que les 10 000 unionistes dispersés dans deux zones (*North* et *Waterside wards*) et majoritaires dans chacune de ces deux zones, élisent 12 conseillers¹⁵⁰.

En outre, le droit de vote pour les élections municipales est attribué à deux catégories de personnes : *resident occupier* et *general occupier*. La catégorie de *resident occupier* regroupe les personnes propriétaires ou locataires d'un logement en Irlande du Nord depuis au moins trois mois (les épouses peuvent également voter). Les autres adultes majeurs vivant

¹⁴³ *Local Government (Northern Ireland) Act 1922*.

¹⁴⁴ *House of Commons (Method of Voting and Redistribution of Seats) Act 1929*.

¹⁴⁵ Voir les explications fournies par Paul Brennan dans *Conflict in Northern Ireland*, *op. cit.*, pp. 19-21.

¹⁴⁶ Résultats présentés par Paul Brennan dans *Conflict in Northern Ireland*, *op. cit.*, p. 22.

¹⁴⁷ Les municipalités peuvent être de cinq sortes : *borough councils* (comme Belfast et Londonderry/Derry), *administrative counties*, *boroughs*, *urban districts* (Armagh par exemple), et *rural districts*. Voir Paul Brennan, *op. cit.*, p. 20.

¹⁴⁸ Ce redécoupage est prévu dans la loi *Local Government (Northern Ireland) Act 1923*. Voir John Whyte, "How Much Discrimination was there under the Unionist Regime, 1921-68?", in Tom Gallagher et James O'Connell (eds), *Contemporary Irish Studies*, Manchester, Manchester University Press, 1983, Préface, disponible à : <http://cain.ulst.ac.uk/issues/discrimination/whyte.htm#chap1>, consulté le 21 juillet 2008.

¹⁴⁹ John Whyte, *op. cit.*, Préface.

¹⁵⁰ Voir Paul Brennan, *The Conflict in Northern Ireland*, *op. cit.*, pp. 28-29.

sous le même toit n'avaient pas le droit de vote. Par conséquent, un quart de la population adulte se trouve exclu du suffrage électoral au niveau municipal, dont une majorité de catholiques¹⁵¹. La catégorie *general occupier* comprend les propriétaires ou locataires de terrains ou de locaux professionnels (hors logement) d'une valeur estimée à au moins 10 livres par année. Paul Brennan ajoute que : « (...) le droit de vote penchait en faveur des biens et, étant donné que les protestants, considérés collectivement, avaient plus de biens que les catholiques le système était disposé en leur faveur. »¹⁵² Ainsi, ce système donne une position hégémonique au parti unioniste et marginalise les populations défavorisées, qui sont souvent catholiques¹⁵³. Car, si l'Irlande du Nord est l'une des régions les plus pauvres du Royaume-Uni, avec, en 1970 par exemple, un taux de chômage atteignant en moyenne 7% contre 2,7% pour l'ensemble du Royaume-Uni¹⁵⁴, le recensement de 1971 confirme toutefois l'écart entre les catholiques et les protestants. Chez les hommes, on dénombre 7% de chômeurs protestants et 17% de catholiques. La différence existe également pour les femmes (4% de protestantes et 7% de catholiques)¹⁵⁵.

L'élection des conseillers municipaux a des conséquences importantes dans plusieurs domaines-clé, notamment dans l'attribution des logements et des postes publics au niveau local. En effet, il apparaît que les élus unionistes tendent à favoriser les candidats protestants au détriment des catholiques¹⁵⁶. Concernant les logements, Busteed ajoute que « souvent on planifiait les choix des emplacements des logements publics tout en contrôlant de près les nuances de la géographie électorale locale »¹⁵⁷. Quant au parlement nord-irlandais, entre 1922 et les années 1960, il existe un accord tacite entre les gouvernements britannique et nord-irlandais garantissant une position de non-intervention de la part de Westminster, qui laisse

¹⁵¹ Voir Lord Cameron, *Disturbances in Northern Ireland, Report of the Commission Appointed by the Governor of Northern Ireland* (Cameron Report), Belfast, HMSO, 1969, paragraphe 143.

¹⁵² Paul Brennan, *The Conflict in Northern Ireland*, *op. cit.*, p. 21 : "(...) the franchise was weighted in favour of property and since the protestants, taken collectively, were more propertied than Catholics the system was tipped in their favour."

¹⁵³ M. A. Busteed, *Northern Ireland: Geographical Aspects of a Crisis*, Research Paper n°3, Oxford, School of Geography, University of Oxford, 1972, pp. 31-32. Voir aussi Michael Connolly, *op. cit.*, pp. 50-51 et Paul Brennan, *The Conflict in Northern Ireland*, *op. cit.*

¹⁵⁴ Voir Patrick Buckland, *op. cit.*, p. 114.

¹⁵⁵ Voir les données fournies par A. M. Gallagher dans *Majority Minority Review 2, Employment, Unemployment and Religion in Northern Ireland*, Coleraine, Centre for the Study of Conflict, University of Ulster, 1991, Section 8, Graphique 8.12.

¹⁵⁶ Voir dans Lord Cameron, *op. cit.*, paragraphes 138 et 140.

¹⁵⁷ M. A. Busteed, *Northern Ireland: Geographical Aspects of a Crisis*, *op. cit.*, p. 34 : "The siting of local authority housing was often planned with an equally sharp eye to the nuances of the local electoral geography".

les autorités nord-irlandaises gérer les affaires régionales à leur guise¹⁵⁸. Terence O'Neill, Premier ministre nord-irlandais, confirme en 1969 :

Parce que Westminster nous a fait confiance au long des années dans l'utilisation des pouvoirs de Stormont pour le bien de tout le peuple de l'Ulster, une coutume saine s'est développée selon laquelle Westminster n'utilise pas son autorité suprême dans les domaines dont nous avons normalement la responsabilité¹⁵⁹.

En fait, il est stipulé dans la loi *The Government of Ireland Act* que Londres exerce une autorité suprême sur le gouvernement nord-irlandais. Cette autorité se traduit par un droit de veto attribué au représentant de Londres en Irlande du Nord (le Gouverneur, *Governor*) concernant la législation proposée par Stormont. Mais cette prérogative n'est pas exercée à partir des années 1920¹⁶⁰. De manière assez significative, nous apprenons également qu'au sein du ministère de l'Intérieur britannique il n'existe pas de poste dédié à l'Irlande du Nord¹⁶¹. Westminster préfère généralement laisser Stormont mener les affaires de la région de façon autonome¹⁶². Cet aspect représente un élément valorisant pour les représentants unionistes du gouvernement dans la mesure où les développements politiques récents avaient amplifié le sentiment de vulnérabilité des protestants en Irlande face à l'existence du gouvernement irlandais (catholique) dans le 'Sud', mais aussi, vis-à-vis de la revendication épisodiquement exprimée d'une Irlande unie où les unionistes (protestants) se retrouveraient en minorité et donc, de leur point de vue, potentiellement persécutés. Cette peur, fondamentalement ancrée dans l'imaginaire unioniste, se traduit par l'évocation d'une menace nationaliste ou républicaine réelle ou spéculative.

¹⁵⁸ Cette "convention" s'est développée dans les années 1930. Voir Brigid Hadfield, *The Constitution of Northern Ireland*, Belfast, SLS Legal Publications, 1989.

¹⁵⁹ Terence O'Neill, "Ulster at the Crossroads", discours télévisé du 9 décembre 1968 sur les chaînes BBC et ITA: "Because Westminster has trusted us over the years to use the powers of Stormont for the good of all the people of Ulster, a sound custom has grown up that Westminster does not use its supreme authority in fields where we are normally responsible." Discours également publié dans l'autobiographie de Terence O'Neill, *Ulster at the Crossroads*, Londres, Faber & Faber Ltd, 1969, pp. 140–146.

¹⁶⁰ Paul Brennan dans son livre *The Conflict in Northern Ireland* fait état d'un épisode au cours duquel le Gouverneur avait failli user de son droit de veto : en 1922, il avait voulu rejeter le texte de loi visant à abolir le vote par scrutin proportionnel (*Local Government Bill*), mais il s'était rétracté face aux menaces des parlementaires unionistes de quitter leur poste. Voir Paul Brennan, *The Conflict in Northern Ireland*, op. cit., pp. 19-20.

¹⁶¹ Paul Brennan, *Conflict in Northern Ireland*, op. cit., p. 20.

¹⁶² Voir Brigid Hadfield, *The Constitution of Northern Ireland*, op. cit., et D. George Boyce, "Northern Ireland: The Origins of the State", in Peter Catterall, Seamus McDougall (eds), *The Northern Ireland Question in British Politics*, Londres, Palgrave Macmillan, 1996, p. 93-94.

Par ailleurs, entre les années 1920 et 1960, le gouvernement régional est géré par un seul parti, le parti unioniste, sans qu'aucune force d'opposition ne se développe. Cette hégémonie est favorisée par le système électoral, comme nous avons pu le voir. La perpétuation de l'hégémonie du parti unioniste engendre une culture politique spécifique, fondée sur des rapports clientélistes¹⁶³ et prêtant une attention particulière au maintien de la paix civile et à la défense des Nord-irlandais face à 'la menace nationaliste/républicaine'. De plus, Lord Cameron, chargé d'enquêter sur les événements de 1968 et 1969 et auteur d'un rapport¹⁶⁴, précise qu'un parti qui a pu officier pendant plusieurs années sans véritable opposition peut développer un certain flegme face aux appels à la réforme :

Une Opposition qui ne peut jamais devenir un Gouvernement tend à perdre le sens de la responsabilité et un parti au pouvoir qui ne peut jamais (dans des circonstances prévisibles) être renversé tend à être complaisant et insensible aux critiques ou à l'acceptation d'un besoin de changement ou de réforme quelconque.¹⁶⁵

Mais, le panel des acteurs de la vie politique s'élargit dans les années 1960 et de nouvelles forces émergent de trois manières différentes : d'une part, une forme de contestation grandit au sein de la population catholique (mais pas exclusivement) autour de revendications ciblant entre autres le système clientéliste en place. Cette contestation, portée par plusieurs organismes dont le plus connu est probablement NICRA (*Northern Ireland Civil Rights Association*), endosse en quelque sorte le rôle d'opposition et exige la mise en place de réformes importantes que nous détaillerons par la suite. D'autre part, le gouvernement de Londres devient progressivement plus présent en Irlande du Nord à cause de l'accroissement de certaines formes de désordre dans la rue. A partir de 1968, avec son ministre de l'Intérieur James Callaghan, le Premier ministre britannique Harold Wilson se rend en Irlande du Nord et convie, à d'autres occasions, les responsables unionistes dans ses bureaux de Londres. Au cours de ces rencontres multipliées, Westminster tente en fait de contraindre Stormont à engager des réformes significatives. Troisièmement, à partir du moment où des groupes organisés tels que la NICRA commencent à revendiquer des changements en ayant recours à

¹⁶³ Comme nous avons pu le voir concernant l'attribution des postes ou des logements au sein des autorités municipales.

¹⁶⁴ Lord Cameron, *op. cit.*

¹⁶⁵ Lord Cameron, *op. cit.*, paragraphe 9 : "An Opposition which can never become a Government tends to lose a sense of responsibility and a party in power which can never (in foreseeable circumstances) be turned out tends to be complacent and insensitive to criticism or acceptance of any need for change or reform".

divers moyens de protestation, la peur liée au danger ‘nationaliste/républicain’ dont nous avons parlé refait surface très fortement. Ainsi les loyalistes se mettent eux aussi à organiser des formes de mobilisation pour défendre le projet politique unioniste de maintien du statut de l’Irlande du Nord au sein du Royaume-Uni.

I.2. Une opposition montante contre le mode de gouvernance local et régional

Nous avons donc, à partir de 1968, un paysage politique et social en pleine mutation. Nous proposons maintenant d’en définir les caractéristiques afin de mieux connaître les différents groupes d’acteurs. Premièrement, du côté des représentants gouvernementaux, depuis 1963 se trouve à la tête du gouvernement de Stormont un Premier ministre considéré comme libéral par rapport à d’autres unionistes : Terence O’Neill. Il entame par exemple un processus de discussions avec les représentants du gouvernement irlandais et professe également l’ouverture vis-à-vis des institutions catholiques (écoles, autorités religieuses)¹⁶⁶. Il est encouragé à aller dans ce sens grâce aux résultats favorables obtenus lors des élections régionales de novembre 1965. Paul Brennan précise en effet : « Les résultats constituèrent un succès majeur pour Terence O’Neill. Il augmenta le vote unioniste de 144 000, gagnés aux dernières élections en 1962, à 192 000, obtenant en même temps deux sièges supplémentaires.¹⁶⁷ » Terence O’Neill est soutenu dans sa démarche d’ouverture par le Premier ministre britannique Harold Wilson (1964-1970, 1974-1979), qui se montre préoccupé par la question de la discrimination en Irlande du Nord¹⁶⁸. Il espère en effet que le Premier ministre nord-irlandais s’évertuera à mettre en place les réformes nécessaires :

Je désirais vivement que le gouvernement unioniste sous la responsabilité d’O’Neill soit encouragé à faire avancer son programme qui mettrait un terme à la discrimination dans

¹⁶⁶ Paul Brennan nous rappelle par exemple que le Premier ministre a visité des écoles catholiques et rencontré l’archevêque d’Armagh. Voir Paul Brennan, *Conflict in Northern Ireland*, op. cit., p. 41. O’Neill rencontre également le Premier ministre de la République d’Irlande, Sean Lemass, en 1965. Voir Michael Connolly, op. cit., p. 48.

¹⁶⁷ Paul Brennan, *Conflict in Northern Ireland*, op. cit., p. 42 : “The results constituted a major success for Terence O’Neill. He increased the unionist vote from 144,000, won at the last election in 1962, to 192,000, winning at the same time two extra seats.”

¹⁶⁸ Voir Peter Rose, “Labour, Northern Ireland and the Decision to Send in the Troops”, in Peter Catterall, Seamus McDougall (eds), *The Northern Ireland Question in British Politics*, Londres, Palgrave Macmillan, 1996, p. 93-94.

l'attribution des logements et des emplois et qui, généralement, améliorerait la situation de la minorité en Irlande du Nord.¹⁶⁹

Au vu de la traditionnelle coutume de non-intervention en Irlande du Nord adoptée par les gouvernements britanniques depuis 1921, comment expliquer cette prise de position de Wilson ? Il faut préciser, en premier lieu, qu'elle reste timorée et qu'elle n'est pas suivie par des actes. Mais Wilson a dans son propre parti, le Parti travailliste, un certain nombre de députés qui sont engagés auprès de groupes nord-irlandais¹⁷⁰ réclamant des réformes démocratiques dans la région. En effet, ces députés forment un groupe appelé *Campaign for Democracy in Ulster* (CDU) en 1965 et se rendent même en Irlande du Nord pour pouvoir ensuite rendre compte de la situation¹⁷¹. Ainsi, Wilson est tenu informé des situations de discrimination vécues par les catholiques à différents niveaux (élections, emploi, logement). Il connaît, par ailleurs, l'existence de groupes formés tout au long des années 1960 qui revendiquent l'introduction de réformes en Irlande du Nord.

Précisément, intéressons-nous maintenant aux différents groupes constitutifs du mouvement social qui tentent dans les années 1960 de dénoncer les multiples injustices causées par l'organisation de la vie politique en Irlande du Nord. L'un des premiers groupes s'appelle *Campaign for Social Justice* (CSJ). Travaillant principalement autour de Dungannon, et dirigée par un dénommé Conn McCluskey, l'organisation s'évertue à partir de 1964 à regrouper des preuves attestant de pratiques discriminatoires dans l'attribution des logements publics¹⁷².

La frustration montante aboutit en 1967 à la création de l'organisation *Northern Ireland Civil Rights Association* (NICRA), dont les membres, principalement des catholiques mais comprenant également quelques unionistes¹⁷³, exhortent les populations défavorisées à réagir

¹⁶⁹ Harold Wilson, *The Labour Government: 1964-70*, Londres, Weidenfeld & Nicolson and Michael Joseph, 1971, p. 99 : "I was anxious that the Unionist government under O'Neill should be encouraged to press on with their programme of ending discrimination in housing allocations and jobs and generally improving the lot of the minority in Northern Ireland."

¹⁷⁰ Notamment *Campaign for Social Justice*. Voir plus loin.

¹⁷¹ Voir le document rédigé à leur retour contenu dans Paul Rose, *Backbencher's Dilemma*, Londres, Frederick Muller, 1981.

¹⁷² Les autorités municipales de Dungannon ont des pratiques clientélistes en ce qui concerne l'attribution de logements sociaux. Jonathan Bardon nous apprend notamment qu'entre 1945 et 1967, seules 34 familles catholiques en ont bénéficié, et 264 familles protestantes. Jonathan Bardon, *A History of Ulster* [1992], Belfast, The Blackstaff Press, 2^{ème} édition 2001, p. 637.

¹⁷³ Notamment Robin Cole, ancien président des Jeunes Unionistes (*Young Unionists*) à l'université de Queens à Belfast. La NICRA rassemble des personnes souvent déjà militantes dans des groupes divers tels que *Campaign for Social Justice* (CSJ), des syndicats et des partis politiques.

contre l'ordre établi et contre les abus de pouvoir. La NICRA suit le modèle du groupe britannique *National Council for Civil Liberties in England* qui propose un soutien aux personnes se plaignant de l'exercice du pouvoir en Angleterre¹⁷⁴. La NICRA exige notamment la modification en Irlande du Nord de l'attribution du droit de vote qui favorise les mieux lotis. Ils revendiquent en ce sens que chaque personne bénéficie du droit de vote (*one man, one vote*) aux élections municipales. Ils souhaitent également changer les découpages abusifs des circonscriptions (*gerrymandering*) et abolir le système privilégiant la distribution des logements et des postes publics à des unionistes à échelle locale. Enfin, la question des forces de police est soulevée car la NICRA rejette les dispositions contenues dans la loi *Special Powers Act* et conteste l'existence des *B Specials*, dont nous avons parlé précédemment. Toutes ces demandes sont synthétisées au sein de la revendication globale du respect des droits civiques. La forme de lutte choisie par la NICRA se veut ouverte et non-violente.

Incontestablement, la conscience politique de la population catholique se développe¹⁷⁵. Plusieurs groupes locaux sont créés afin de faire face au problème de l'attribution des logements dans les municipalités. En 1968, quelques habitants de Londonderry/Derry créent une association, *Derry Housing Action Committee* (DHAC), en vue de dénoncer la politique clientéliste du logement opérée par l'organe officiel de gestion *Londonderry Corporation*. Les formes de lutte adoptées sont l'interruption de réunions, le blocage de routes fréquentées ou l'occupation de logements vides. Le mouvement associatif se développe en tentant de prendre le relais de services publics défaillants. Entre autres, la population catholique des quartiers défavorisés s'engage vigoureusement dans des actions associatives de manière à combler les manques, supplantant ainsi les éventuelles missions d'un Etat qu'elles rejettent.

Puis, la NICRA, conjointement au CSJ, organise une manifestation le 24 août 1968 entre Coalisland et Dungannon¹⁷⁶. Malgré la menace d'une contre-manifestation prévue par des groupes loyalistes, le rassemblement a lieu et rencontre un certain succès. Le mouvement

¹⁷⁴ Voir Lord Cameron, *op. cit.*, paragraphe 30.

¹⁷⁵ Voir le témoignage de Maurice Hayes dans l'autobiographie *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, Belfast, The Blackstaff Press, 1995, p. 133. D'aucuns expliquent la montée des revendications de justice sociale chez les catholiques par l'accès à l'éducation et au bien-être économique rendu possible par le développement de l'Etat Providence. Malgré leur opposition au projet de création de l'Etat Providence, les unionistes au Stormont avaient effectivement suivi les développements britanniques et établi l'équivalent de la sécurité sociale (*National Health Service*) en Irlande du Nord en 1947. Voir : Michael Connolly, *op. cit.*, p. 48.

¹⁷⁶ Tous les incidents mentionnés ici et qui se sont déroulés entre août 1968 et septembre 1969 sont narrés dans le rapport du Lord Cameron, *op. cit.*, paragraphes 14-16.

de défense des droits civiques s'en trouve renforcé, mais le développement de ces actions engendre également, en contrepartie, des réactions défensives de la part des loyalistes pour qui ces signes de contestation cachent forcément un projet politique de prise de pouvoir par les catholiques en Irlande du Nord. Selon eux, cela mènerait à la création d'une Irlande unie où les protestants, dans une position alors minoritaire, seraient persécutés. Ils réagissent donc très vivement contre les initiatives de la NICRA car la défense des droits civiques est perçue comme une menace susceptible de mettre en cause la survie de la communauté protestante en Ulster.

Le chef de file de la contestation loyaliste est le révérend¹⁷⁷ Ian Paisley. Il exhorte les loyalistes à agir contre les manifestants de la NICRA et s'oppose à la politique dite libérale du Premier ministre O'Neill, qui est, comme nous l'avons précisé, favorable à une politique d'ouverture envers la population catholique. Paisley participe ainsi à une campagne d'intimidation par l'organisation de contre-manifestations visant à plusieurs occasions les initiatives de la NICRA. Souvent, l'objectif essentiel consiste à contraindre le ministre de l'Intérieur, James Craig, à changer les parcours des manifestations de défense des droits civiques ou, au mieux, à les interdire à cause du danger représenté en termes d'ordre public¹⁷⁸.

C'est ce qui se passe le 5 octobre 1968, où la NICRA et le groupe de Londonderry/Derry DHAC préparent une manifestation à Londonderry/Derry. Or, le groupe local des *Apprentice Boys* souhaite lui aussi organiser un défilé afin de commémorer l'anniversaire des événements de 1688 et 1689¹⁷⁹ dans la ville, et la date et le parcours choisis coïncident avec ceux de la NICRA. Le ministre de l'Intérieur décide alors de modifier le parcours de la manifestation de la NICRA pour éviter qu'elle ne traverse le centre ville. Mais, le jour venu, le cortège de la NICRA reste bloqué, les manifestants sont dispersés par les forces de police à coups de matraque et s'ensuivent deux jours d'émeutes violentes dans différents quartiers de la ville¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Paisley crée son Eglise en 1951, la *Free Presbyterian Church*, au sein de laquelle il prêche les principes protestants et plaide le rejet du pouvoir papal.

¹⁷⁸ En l'occurrence, le ministre de l'Intérieur est en mesure de prendre de telles décisions grâce aux pouvoirs attribués par la *Special Powers Act* de 1922.

¹⁷⁹ La ville de Londonderry/Derry fut maintenue en état de siège en 1688 et 1689 pendant la guerre opposant le roi catholique Jacques II au protestant Guillaume d'Orange. Les *Apprentice Boys* se chargent, chaque année, d'organiser des défilés de commémoration dans la ville.

¹⁸⁰ Pour davantage de détails, voir le rapport de Lord Cameron, *op. cit.*, paragraphes 15, 53 et 179.

A mesure que circulent les images de ces incidents dans la presse et la télévision, les peurs et demandes des uns et des autres se radicalisent. D'autres groupes voient le jour dénonçant la gouvernance politique de l'Ulster à échelle régionale ou locale, massivement soutenus par des étudiants dans certains cas¹⁸¹. Les actions de protestation se multiplient sous formes de blocages de routes ou de manifestations. Les loyalistes, de leur côté, continuent d'être présents dans la rue. Face à ces incidents, nous détaillerons les différentes réactions gouvernementales, notamment celle des autorités de Londres qui tentent de faire réagir un parlement régional malgré tout réticent. L'action gouvernementale reste effectivement assez molle face à la radicalisation du mouvement social, même si Londres tente d'exercer davantage de pression sur le gouvernement unioniste d'O'Neill pour l'inciter à mettre en place des réformes. Une rencontre est organisée le 4 novembre 1968 au n°10 *Downing Street* à Londres entre le Premier ministre Wilson, le Ministre de l'Intérieur James Callaghan et les représentants du gouvernement nord-irlandais (O'Neill, Craig et Faulkner). Puis, deux semaines plus tard, le 22 novembre 1968, le gouvernement régional d'Irlande du Nord promet d'intervenir à plusieurs niveaux en supprimant tout d'abord l'organisme contentieux de Londonderry/Derry accusé de clientélisme dans l'attribution des logements publics (*Londonderry Corporation*), en créant ensuite un poste de médiateur (*ombudsman*) chargé de recueillir les plaintes à l'encontre des ministères du gouvernement régional, puis en abrogeant la loi *Special Powers Act*, et en promettant finalement de réformer le système d'attribution des logements et le droit de vote.

Mais, les unionistes au sein du gouvernement de Belfast n'ont pas de position unanime sur la question des réformes. Perçues comme nécessaires ou, au contraire, comme un signe de capitulation face aux revendications exprimées par les catholiques, elles divisent la majorité. De ce fait, les réformes engagées sont parfois décevantes car elles n'aspirent pas à changer les points véritablement contentieux. Ainsi, l'une des lois adoptées dans le cadre de ces réformes le 28 novembre 1968, *Electoral Law Act Northern Ireland*, démontre que le gouvernement prend des décisions plutôt timorées. En effet, si la loi prétend réformer le système électoral, comme son nom le laisse entendre, les changements apportés au mode de scrutin sont minimes : ils concernent les élections régionales au parlement de Stormont, pour lesquelles les sièges attribués à l'université Queens sont supprimés et remplacés par quatre nouvelles

¹⁸¹ Notamment le groupe *People's Democracy*, créé en 1968 par des étudiants de l'université *Queen's University* de Belfast.

circonscriptions électorales, et le *company vote*, dont nous avons parlé, est retiré. De plus, une commission spéciale est désormais chargée de contrôler régulièrement la distribution des sièges pour ces mêmes élections régionales (*Boundary Commission*). Par ailleurs, l'une des réformes promises en novembre 1968 portant sur la possibilité offerte aux citoyens d'exprimer des réclamations aux dirigeants n'est votée que neuf mois plus tard, en juin 1969. Il s'agit de *Parliamentary Commissioner (Northern Ireland) Act*, loi créant un poste de médiateur chargé de recueillir les plaintes des citoyens sur les ministères.

I.3. Le gouvernement régional pressé d'agir par une situation de crise aiguë

A mesure que les incidents se multiplient dans la rue, les tensions entre les deux gouvernements s'accroissent car Londres exige des avancées plus importantes dans les processus de réformes, recourant parfois à la menace d'une sanction financière ou politique (en l'occurrence l'administration directe¹⁸²). A cause des tensions générées par cette ingérence, deux groupes s'opposent au sein du parti unioniste : les modérés (Chichester-Clark, Mills) et les radicaux (Molyneux, Orr)¹⁸³. En 1968 et 1969, l'ingérence graduelle mais insistante de Londres met peu à peu fin à la coutume de non-intervention mentionnée précédemment car le gouvernement britannique désire désormais rendre résolument les autorités régionales plus justes aux yeux des catholiques.

Plusieurs facteurs sociétaux contribuent à aggraver la situation dans les derniers mois de 1968 et au début de 1969. D'une part, les actions organisées par les différents acteurs du mouvement de défense des droits civiques se multiplient¹⁸⁴. La détermination des loyalistes à lutter contre ce mouvement grandit également, conduisant à quelques confrontations extrêmement violentes¹⁸⁵. D'autre part, le Premier ministre nord-irlandais n'a plus de majorité

¹⁸² Menace proférée en 1968 selon J. Callaghan. Voir dans son autobiographie : J. Callaghan, *A House Divided*, Londres, Collins, 1973, p. 10.

¹⁸³ Voir Philip Norton, "Conservative Politics and the Abolition of Stormont", in Peter Catterall, Seamus McDougall (eds), *The Northern Ireland Question in British Politics*, Londres, Palgrave Macmillan, 1996, pp. 134-136.

¹⁸⁴ Des manifestations ont lieu à Armagh (en novembre 1968) et à Dungannon (en décembre 1968), puis le groupe *People's Democracy* organise une marche reliant Belfast à Londonderry/Derry en janvier 1969.

¹⁸⁵ Par exemple, en janvier 1969, lorsque la marche de *People's Democracy* arrive près de sa destination, les participants sont pris d'assaut par des loyalistes cachés en embuscade qui attaquent littéralement les manifestants. Cet épisode est connu sous le nom de *Burntollet Ambush*.

au sein du gouvernement suite aux élections de février 1969 (24 élus sur 52)¹⁸⁶. Il doit faire face au mécontentement de certains unionistes au sein de son propre parti. Busteed rappelle que les représentants unionistes de l'Ouest de la province (Fermanagh, Tyrone, Londonderry) sont opposés à une politique de réformes en raison principalement des privilèges liés au découpage électoral en place¹⁸⁷. Effectivement, lors des débats sur l'introduction d'une loi en faveur du suffrage universel (*one man, one vote*) aux élections municipales, l'autorité du Premier ministre se trouve contestée et, par conséquent, O'Neill démissionne en avril 1969. James Chichester-Clark prend la relève.

Or, la période de tensions sociales culminante d'août 1969 constitue un tournant dans le positionnement du gouvernement régional, qui montrait jusque-là une certaine réticence à répondre aux appels à la réforme. La période des défilés orangistes en 1969 s'avère catastrophique en matière de maintien de l'ordre. A partir du 12 août, suite à l'organisation d'un défilé commémoratif par le groupe *Apprentice Boys* à Londonderry/Derry, des émeutes violentes éclatent dans la ville. 700 policiers sont présents, bientôt rejoints par des troupes de l'armée britannique¹⁸⁸. Dans les jours suivants, les émeutes s'étendent à d'autres endroits (Dungannon, Dungiven, Armagh, Newry et Belfast¹⁸⁹). Les populations des quartiers défavorisés situés à l'interface de quartiers catholiques et protestants sont assujetties à des conditions de vie chaotiques. Des maisons sont incendiées et les habitants contraints de partir. Des groupes d'habitants se rassemblent aux frontières des quartiers pour en protéger l'accès aussi bien chez les catholiques que chez les protestants. Lors des combats de rue du 15 août 1969 en Irlande du Nord, trois cents maisons sont endommagées et six personnes tuées (incluant celles décédées plus tard de blessures)¹⁹⁰. Jonathan Bardon précise :

La plupart de ceux qui avaient perdu leur maison étaient des catholiques et ils s'entassaient dans les salles paroissiales au cœur du quartier Falls avec les biens qu'ils avaient pu prendre avec eux. Quelques-uns prirent le train à Great Victoria Street pour Dublin. Les familles protestantes et catholiques isolées quittèrent leur maison pour se

¹⁸⁶ Alors que, d'après Paul Brenann, les unionistes opposés à O'Neill obtiennent 12 sièges. Voir Paul Brennan, *The Conflict in Northern Ireland, op. cit.*, p. 43.

¹⁸⁷ M. A. Busteed, *Northern Ireland: Geographical Aspects of a Crisis, op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁸⁸ Patrick Buckland, *op. cit.*, p. 130. L'envoi de l'armée britannique constitue une atteinte à la traditionnelle autonomie accordée au parlement de Stormont. Cette ingérence est mal vécue, même si, à l'origine, elle avait été sollicitée par le gouvernement de Belfast en soutien aux forces de police régionales de la RUC.

¹⁸⁹ Voir Jonathan Bardon, *op. cit.*, pp. 669-670.

¹⁹⁰ *Ibid*, p. 670.

rendre en urgence chez des parents et amis. D'énormes barricades jaillirent, particulièrement le long de la Falls : des poteaux télégraphiques, des arbres, des milliers de pavés, des fourgons, des camions, des voitures et soixante autobus de la municipalité furent utilisés pour les construire.¹⁹¹

Suite à une enquête sur les événements de l'été 1969, le Tribunal Scarman dénombre que 1 820 familles ont dû fuir leur habitation à cause des violences (dont 1 505 étaient des catholiques)¹⁹². Dans plusieurs endroits, notamment à Belfast et Londonderry/Derry, la situation critique incite les habitants à s'engager dans des actions militantes d'entraide. Jim Fitzpatrick, avocat de formation et fondateur du journal *Irish News*, raconte :

Lorsque la violence a réellement éclaté en août 1969, j'étais physiquement dehors dans la rue, sur la Falls Road à cause des terribles perturbations qui avaient lieu. Ce fut un véritable choc d'assister à l'effondrement de l'ordre public et de la société normale dans ma propre ville.¹⁹³

Le contexte immédiat de chaos incite à un engagement militant aussi bien parmi les catholiques que les protestants à partir de 1969 mais aussi au début des années 1970. Voici le témoignage de May Blood, une protestante de Belfast :

Je me souviens que, quand les Troubles ont éclaté, c'est retombé sur des syndicalistes locaux comme moi d'essayer de voir ce que nous pouvions faire pour que le quartier soit préservé, parce que Roden Street était un quartier mixte ; les protestants et les catholiques vivaient ensemble. Malheureusement, à cause de l'aggravation de la violence, en trois ans le quartier fut dévasté et sa nature mixte détruite. Ensuite j'ai déménagé à Springmartin, je continuais à travailler dans l'usine de textile et étais toujours déléguée du personnel. Le lotissement de Springmartin était dans un état terrible ; c'était littéralement une

¹⁹¹ *Ibid*, pp. 670-671 : "Most of those who had lost their homes were Catholics and they crowded into church halls in the heart of the Falls with what belongings they had been able to take with them. Some took the train at Great Victoria Street for Dublin. Isolated Protestant and Catholic families moved out to make their way hurriedly to relatives and friends. Huge barricades sprang up, particularly in the Falls: telegraph poles, trees, thousands of paving stones, vans, trucks, cars and sixty corporation buses were used to construct them."

¹⁹² Voir le rapport Scarman : *Violence and Civil Disturbances in Northern Ireland in 1969, Report of Tribunal of Inquiry*, Belfast, HMSO, 1972, Partie XII, Chapitre 31, Section 6.

¹⁹³ Jim Fitzpatrick, entretien, le 28 septembre 2005 au siège du journal *Irish News*, Belfast, Entretien n°3, Annexe H : "Whenever the real outburst of violence occurred in August 1969, I was physically out on the street on the Falls Road because of the terrible upheaval that was taking place. It was a shock to assist to the collapse of law and order and normal society in your own city."

déchetterie, même si cela ne faisait même pas dix ans encore qu'il avait été construit. Avec d'autres nous décidâmes de créer une association, pour trouver des façons d'améliorer la vie dans le quartier pour les habitants. Si on connaissait quelqu'un dans le lotissement qui était expert dans n'importe quel domaine, on l'approchait et lui disait : Regardez, voici le problème, pouvez-vous utiliser vos compétences pour nous aider à y faire face ? Donc l'idée de faire du *community work* bénévole a toujours occupé une grande partie dans ma vie. Bien sûr, les gens n'appelaient pas cela '*community work*' ; nous essayions simplement de voir de quelle manière nous pouvions travailler ensemble pour aider nos voisins.¹⁹⁴

La population est contrainte à s'entraider car les services publics faillissent notamment dans les secteurs des transports et de l'approvisionnement en nourriture et autres nécessités quotidiennes. C'est face à ces événements sérieux que le parlement du Stormont, fortement incité par le gouvernement travailliste de Londres dont l'ingérence est désormais plus marquée¹⁹⁵, introduit en automne 1969 une deuxième série de réformes dans un élan plus énergique cette fois. C'est aussi dans ce contexte mélangeant un empressement inédit à introduire des réformes et une acceptation quasi déférente de propositions britanniques qu'apparaissent les différents textes de loi de *community relations*. Ceci explique la filiation entre le dispositif adopté en Irlande du Nord et celui existant déjà dans les autres régions du Royaume-Uni ; il s'agit notamment de la Commission de relations communautaires (*Community Relations Commission*). Afin de bien comprendre cette relation de parenté¹⁹⁶, nous proposons dans un premier temps de présenter le processus ayant mené à la création du dispositif anglais, qui sera évidemment détaillé. Ensuite, dans la partie suivante, nous

¹⁹⁴ May Blood dans *Grassroots Leadership* (1), Newtownabbey, Island Publications, juin 2005, p.4 : "I remember when the Troubles broke out it basically fell on local trade union people like myself to try and see what we could do about holding the area together, because Roden Street was a mixed area – Protestants and Catholics lived side by side. Unfortunately, as a result of the escalating violence, within three years the area was devastated and its mixed nature destroyed. I then moved to Springmartin, still working in the mill, and still a shop steward. Springmartin estate was in a dire condition; it literally was a dump, even though it wasn't even ten years old at that time. Some of us decided to form a community group, to find ways of improving life in the area for local people. If you knew anyone in the estate who had any expertise at all you drew them in and said: Look, this is the problem, can you use your skills to help us tackle it? So the idea of doing voluntary community work was always a big part of my life. Of course, in those days people didn't actually call it 'community work' – we were simply trying to see in what ways we could work together to help our neighbours."

¹⁹⁵ Premièrement car le gouvernement britannique décide de faire intervenir l'armée en août 1969. Deuxièmement, les responsables britanniques multiplient les rencontres avec les Nord-irlandais (Wilson, Callaghan et Chichester-Clark se rencontrent en mai et en août 1969), et le ministre de l'Intérieur Callaghan effectue lui-même une visite officielle en Irlande du Nord en août 1969.

¹⁹⁶ L'idée d'une parenté est confirmée par la proximité des dates de création (1968 en Angleterre et 1969 en Irlande du Nord) et par la réutilisation d'une terminologie spécifique dont la formule *community relations*.

étudierons les conditions dans lesquelles a lieu la transposition du modèle en Irlande du Nord, puis nous procéderons à une comparaison des deux dispositifs.

II. La question des *race relations* en Grande-Bretagne

Au Royaume-Uni, la question dite des relations raciales¹⁹⁷ (*race relations*, RR) émerge dans un contexte social où des populations immigrées proviennent, à partir des années 1950, de pays anciennement colonisés par le Royaume-Uni qui sont devenus graduellement indépendants après la Seconde Guerre mondiale (l'Inde et le Pakistan en 1947, la Jamaïque en 1962, le Kenya en 1963, etc.). L'arrivée de populations africaines et orientales, vécue comme une « menace » par une partie de la population britannique, crée des tensions sociales. Ainsi, en 1958, des attaques sont perpétrées contre des immigrés à Nottingham et à Notting Hill à Londres¹⁹⁸. Les Conservateurs, alors au pouvoir, mettent en place des mesures visant à contrôler l'immigration et, de ce fait, le droit d'entrée au Royaume-Uni est régulé par une loi dès 1962 (*Commonwealth Immigration Act*). La loi restreint l'installation de nouvelles familles dans le pays. La question de l'immigration prend de l'ampleur dans les années 1960 à mesure que se développe un discours de rejet des nouvelles populations, discours renforcé par les prises de position radicales de quelques représentants politiques dont le député Enoch Powell. Face à la montée du racisme contre les immigrés et aux tensions sociales résultantes, le gouvernement travailliste lors du premier mandat d'Harold Wilson (1964-70) cherche à introduire une législation spéciale qui viserait à contrebalancer les restrictions migratoires. Effectivement, certains militants au sein du Parti travailliste désirent mettre en place des politiques plus audacieuses afin de remédier à la question des relations sociales entre autochtones et immigrés, question dite de relations raciales (*race relations*). Afin d'étudier aux Etats-Unis les moyens de lutter contre les tensions opposant les populations blanches et noires, des responsables britanniques s'y rendent régulièrement dans les années 1960¹⁹⁹, notamment pendant les présidences démocrates de John Fitzgerald Kennedy (1961-1963) puis Lyndon B. Johnson (1963-1969).

¹⁹⁷ Dans les années 1960 et 1970, le terme 'racial' est employé pour parler des affrontements entre les populations immigrées et non immigrées. On parlera plus tard de tensions ethniques ou interethniques.

¹⁹⁸ Voir Erik Bleich, *Race Politics in Britain and France, Ideas and Policymaking since the 1960s*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 44-46.

¹⁹⁹ Erik Bleich, *op. cit.*, pp. 78-79.

La destination des Etats-Unis est choisie car, précisément, des lois de relations raciales y ont été promulguées dans les années 1950 puis 1960. A l'époque, le principe nord-américain consistait à planifier l'éradication de la discrimination par des mesures législatives garantissant l'accès des minorités aux secteurs sociaux importants dont l'emploi et le logement. Les lois nord-américaines de 1960 et 1964 se fondent sur la première législation existante de 1957. A l'époque, le ministère de la Justice sous la présidence du républicain Dwight D. Eisenhower (1953-1961) avait mis en place des groupes appelés *Civil Rights Divisions*, qui avaient à charge de faire appliquer les lois anti-discriminatoires (*Civil Rights Act*) votées en 1957 interdisant la discrimination contre des personnes dans les lieux publics à cause de la couleur de la peau, le sexe, la religion, la race ou la nationalité. Les *divisions* devaient mener des enquêtes sur des plaintes déposées par les citoyens dans le cadre de la nouvelle loi. Celle-ci mettait également en place une Commission, *Commission on Civil Rights*, qui devait enquêter puis rendre des rapports et proposer des recommandations sur des questions liées aux droits civiques aux Etats-Unis²⁰⁰.

Le modèle nord-américain influence effectivement les responsables au Royaume-Uni concernant la première loi promulguée en 1965. Ainsi, le gouvernement britannique apporte des réponses à la question des relations raciales axées autour de trois procédés principaux²⁰¹ : l'investissement de moyens financiers importants, la mise en place de structures spécifiques et l'adoption d'une législation anti-discriminatoire couvrant les lieux publics. Ainsi, la mission de lutte contre les discriminations est prise en charge par deux organes statutaires, la *Race Relations Board* (RRB) pour la question des poursuites contre ceux qui enfreignent la loi anti-discriminatoire, et la *National Committee for Commonwealth Immigrants* (NCCI) pour la mission d'aide à l'installation des immigrants. La première institution représente une étape préliminaire à l'assignation en justice et favorise en ce sens la conciliation par rapport à la répression. Elle s'inspire du modèle nord-américain des *Civil Rights Divisions*. Son objectif consiste à garantir l'application de la loi *Race Relations Act 1965* et de défendre ceux qui estiment subir une discrimination telle qu'elle a été définie par la loi (discrimination dans les lieux publics). Le deuxième organe, le NCCI, travaille lui avec les associations d'aide aux

²⁰⁰ Voir notamment Foster Rhea Dulles, *The Civil Rights Commission, 1957-1965*, Michigan, Michigan State University Press, 1968.

²⁰¹ Voir Erik Bleich, *op. cit.* ; Robert Miles, Annie Phizacklea (eds), *Racism and Political Action in Britain*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1979 ; Michael Banton, *Promoting Racial Harmony*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985 ; Andrew Pilkington, *Race Relations in Britain*, Slough, University Tutorial Press Limited, 1984.

immigrés originaires des pays du Commonwealth en les accompagnant dans le processus d'installation au Royaume-Uni²⁰².

Trois années plus tard, en 1968, une nouvelle loi vient renforcer le dispositif existant (*Race Relations Act 1968*) car les tensions sociales continuent d'inquiéter les responsables politiques et associatifs, ainsi que les observateurs (chercheurs et journalistes). La nouvelle législation propose une définition de la question de ce qu'on appelle les relations communautaires (*community relations*) : « Les 'relations communautaires' signifient les relations au sein de la société entre les personnes de couleur, de race ou d'origine ethnique ou nationale différentes²⁰³ ». Cette définition insinue de travailler pour la protection des immigrés contre le racisme et de favoriser à échelle sociétale l'éducation à la tolérance. En ce sens, la formule *community relations* constitue la base de travail essentielle sur laquelle comptent se focaliser les organes mis en place par la nouvelle législation, à savoir qu'elles entendent améliorer les relations sociales.

Globalement, il s'agit ici de l'adoption d'une approche 'subjective' du problème qui vise à attaquer l'expression physique et/ou verbale d'une ségrégation mais aussi, à une échelle moindre, l'organisation institutionnelle de la ségrégation (mode dit 'objectif')²⁰⁴. Cette dichotomie est traduite dans les différentes initiatives gouvernementales mises en place en Grande-Bretagne : d'abord, concernant les réponses structurelles/objectives et pour faire face au phénomène montant du racisme dans les années 1960, des lois ont été promulguées et des structures mises en place pour permettre notamment à la société civile de rapporter les cas de discrimination résultant du fonctionnement des organismes statutaires. Quant aux initiatives culturelles/subjectives, des lois peuvent également affirmer un engagement en leur faveur et,

²⁰² Il faut préciser que le texte de loi restreint le champ d'application territorial de la législation aux trois régions constituant la Grande-Bretagne (l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Ecosse). Voir *Race Relations Act 1965*, Londres, HMSO, 1965.

²⁰³ *Race Relations Act 1968*, Londres, HMSO, 1968, Chapitre 71, Partie 28, p. 21 : “ ‘community relations’ means relations within the community between people of different colour, race or ethnic or national origins.”

²⁰⁴ Un processus de résolution de conflit insiste généralement sur l'aspect objectif ou subjectif d'un problème. D'une part, lorsque le processus s'adresse à la façon dont les groupes antagonistes se comprennent et se comportent entre eux, on parle d'une résolution de conflit « subjective » ; les initiateurs véhiculent alors une vision « expressive » des sources du conflit (la culture et la psychosociologie jouent un rôle important). Mais on parle de processus « instrumental » quand il insiste sur des points dits « objectifs » tels que les questions de la distribution du pouvoir et du territoire. Les modes objectif et subjectif d'appréhender un conflit sont expliqués dans les ouvrages suivants : David Bloomfield, *Peacemaking Strategies in Northern Ireland: Building Complementarity in Conflict Management Theory*, Londres, Macmillan, 1997 ; Morton Deutsch, “Subjective Features of Conflict Resolution: Psychological, Social and Cultural Features”, in Raimo Vayrynen (ed), *New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation*, Londres, Sage, 1991, chapitre 2, pp. 26-56.

afin de travailler sur les perceptions et les comportements des groupes sociaux, des relais sont établis pour toucher les groupes antagonistes par l'entremise du travail des associations.

En ce sens, les deux objectifs sont renforcés grâce à la loi de 1968. Par exemple, le délit de discrimination est étendu aux domaines du logement et de l'éducation, que la loi de 1965 ne prenait pas en compte. Les deux organes (*Board* et *Committee*) subissent également des modifications. Nous proposons de les présenter maintenant.

II.1. Race Relations Board (RRB)

Avec un budget de 175 000 livres sterling par an²⁰⁵ à partir de 1968, la RRB se charge d'organiser, suite à des plaintes de citoyens, des enquêtes auprès de groupes publics ou privés. Elle peut, en dernier recours, engager des poursuites judiciaires contre ces groupes. Cependant, la politique du groupe RRB est fondée sur le principe de la persuasion amiable. La priorité reste la conciliation. Erik Bleich, dans son livre *Race Politics in Britain and France*²⁰⁶, explique que ce choix en faveur de la conciliation est influencé par un groupe de militants au sein du Parti travailliste, *The Martin Committee of the Society of Labour Lawyers*. Les membres de ce groupe perçoivent de fortes ressemblances entre le problème de racisme au Royaume-Uni et celui des Nord-américains, concernant notamment l'une des manifestations violentes du racisme qu'est l'émeute. Ainsi, par peur d'exciter les tensions communautaires, ce groupe de penseurs souhaite éviter la criminalisation des actes de discrimination et favorise en 1965 la mise en place d'un organe administratif gérant les dénonciations de discrimination (la RRB). La nouvelle loi de 1968 étend les pouvoirs du *Board* qui obtient le droit d'enquêter sur les cas de discrimination ; il peut également les traduire devant les tribunaux de justice²⁰⁷. En outre, les pouvoirs de l'organe sont renforcés grâce à l'augmentation du nombre des membres de trois à douze (un président et onze membres).

Le travail de la RRB est principalement réalisé par ses comités régionaux, appelés *conciliation committees*, qui constituent l'outil de travail principal car ce sont eux qui recueillent les plaintes, enquêtent et organisent les procédures de conciliation entre les

²⁰⁵ Voir par exemple les réponses aux questions de la Chambre des lords dans *Hansard, Parliamentary Debates, House of Lords Debates, 30 July 1968*, vol. 296, Londres, HMSO, 1968, colonnes 164 à 263, et plus précisément dans la colonne 262 concernant le budget de la *Race Relations Board*.

²⁰⁶ Erik Bleich, *op. cit.*, pp. 36, 37, 54 et 55.

²⁰⁷ Voir Erik Bleich, *op. cit.*, p. 63.

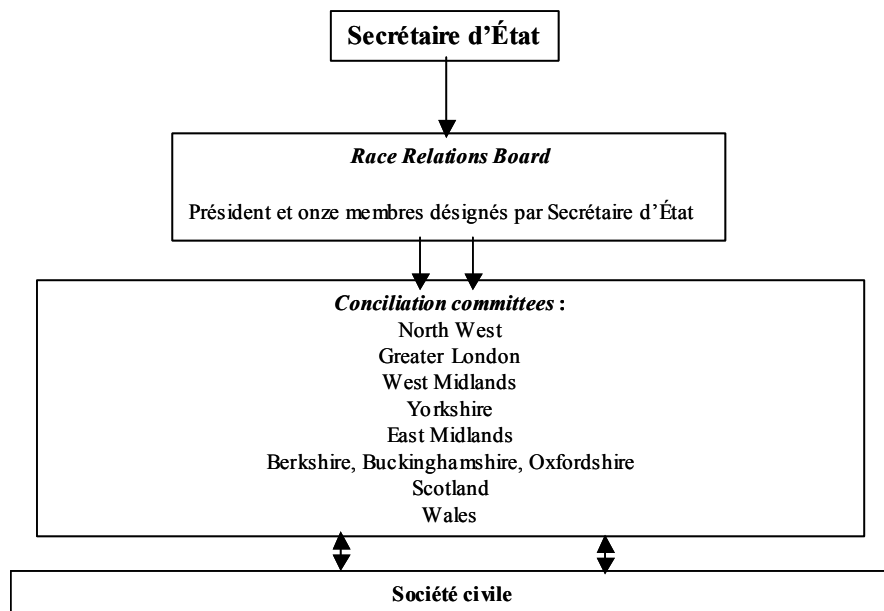
plaignants et les prévenus. En cas d'échec lors de la phase de conciliation, les *committees* ont la possibilité de faire remonter les dossiers à l'organe national qui peut, après concertation, décider d'engager des poursuites judiciaires. Mais, comme nous l'avons indiqué, l'accent est placé sur le règlement des conflits à l'amiable sans en arriver à des poursuites judiciaires. Par ailleurs, ces comités décentralisés favorisent la proximité territoriale car le territoire du Royaume-Uni est divisé en huit zones, chacune dépendant d'un *committee*, à l'exception de l'Irlande du Nord qui se trouve écartée du champ d'application des lois dites raciales (*Race Relations Act 1965* et *1968*²⁰⁸), alors que le Pays de Galles et l'Ecosse y sont inclus. Cette mesure d'exception remonte au passage de la première loi (*Race Relations Act, 1965*) à Londres, où il avait été décrété que le problème en Ulster n'était pas racial mais religieux. Dans la loi, seuls étaient pris en compte les facteurs de discrimination de la couleur de peau, la race, la nationalité ou les origines ethniques ou nationales. L'absurdité de ce raisonnement, soulevé par la suite à maintes reprises en Irlande du Nord²⁰⁹, est probablement liée à la position de non-intervention adoptée par Westminster jusqu'à la fin des années 1960 (dont nous avons parlé) et à la quasi-autonomie du gouvernement de Stormont en matière de législation. Ainsi, l'exclusion de l'Ulster du champ d'application de la loi de 1965 est reconduite telle quelle en 1968. Elle n'est pas remise en question alors que la position de non-intervention est en train d'évoluer en 1968 à cause notamment de la violence des émeutes en Irlande du Nord. Or, si les responsables britanniques reconnaissent en 1968 l'existence d'un problème de discrimination en Irlande du Nord, ils préfèrent néanmoins y concevoir une réponse spécifique, comme nous le verrons dans les pages suivantes. Cela rend compte d'une particularité partagée par de nombreux dirigeants politiques, qu'ils soient Conservateurs ou Travailleurs, dès lors que le gouvernement britannique intervient dans l'administration de la Province à partir de 1968 et 1969. En effet, déconcertés par la présence de deux groupes identitaires forts (les unionistes et les nationalistes) et par les tensions existant entre eux, ils souhaitent agir et intervenir pour améliorer la situation, en accommodant toutefois les nouvelles mesures aux sensibilités de chaque groupe. Cela les conduit à changer les lois britanniques de façon à ce qu'elles y soient adaptées.

²⁰⁸ Par exemple, le texte de 1968 (*Race Relations Act 1968*) fait effectivement référence aux modalités d'application de la loi dans les trois régions de l'Angleterre, du Pays de Galles et de l'Ecosse. Les législateurs britanniques spécifient que la loi "(...) ne s'étend pas à l'Irlande du Nord" dans *Race Relations Act 1968*, Londres, HMSO, 1968, section 29(4) : "(...) does not extend to Northern Ireland."

²⁰⁹ Voir SACHR, *Tenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1983-84*, Londres, HMSO, 1985, pp. 34-36.

Pour en revenir aux caractéristiques de la RRB au Royaume-Uni, voici un schéma représentant la structuration de cette administration, avec ses huit comités régionaux :

Figure 2 : Schéma représentant la structure de la *Race Relations Board* en 1968



Source : Schéma établi à partir de données disponibles dans *Hansard Parliamentary Debates, House of Commons Debates, 25 November 1968*, Londres, H.M.S.O., vol. 774, colonnes w45 et w46 (réponses écrites) et *Hansard Parliamentary Debates, House of Commons Debates, 30 May 1968*, Londres, H.M.S.O., vol. 765, colonnes w254-6 (réponses écrites).

A partir de 1968, les membres de la RRB sont désignés par le Secrétaire d'Etat alors que ceux des *committees* sont choisis par la RRB.

II.2. Community Relations Commission (CRC)

Le deuxième organisme mis en place dans le cadre de la législation de lutte contre la discrimination en 1968 nous intéresse particulièrement car il porte le même nom que l'organe établi en 1969 en Irlande du Nord.

La Commission britannique est dotée d'un budget plus important que le *Board* : 200 000 livres sterling en 1969-1970²¹⁰, puis 395 000 l'année suivante²¹¹. La Commission

²¹⁰ Lors des débats précédant le passage de la loi *Race Relations Act* en 1968, Lord Stonham explique au nom du gouvernement que le budget de la Commission a été établi sur la base des estimations de l'organe antérieur NCCI (*National Committee for Commonwealth Immigrants*) concernant son budget prévisionnel de l'année

continue de fait le travail entamé par l'organisme *National Committee for Commonwealth Immigrants* (NCCI). Le NCCI, supposé travailler avec les associations d'aide aux immigrés, s'est rapidement focalisé sur la question du rapprochement entre les populations immigrées et non immigrées²¹². La structure NCCI chapeautait des comités locaux, qui étaient eux mis en place par les autorités municipales. Leur but consistait à améliorer les tensions sociales créées par la proximité entre les autochtones et les immigrés. Ces comités, d'abord appelés *voluntary liaison committees*, puis, après 1967 *community relations committees*, employaient des travailleurs sociaux (*Community Relations Officers*, CRO). Puis, le gouvernement, en souhaitant mettre en avant une politique plus ambitieuse en 1968, décide dans la nouvelle loi d'augmenter l'aide apportée aux comités locaux²¹³ et de renforcer les moyens de l'organe central. En ce sens, son appellation change de NCCI à *Community Relations Commission*. Cette modification reflète le fait que désormais on s'adresse non seulement aux immigrés mais à tous les groupes sociaux, incluant ainsi, en théorie, les populations non immigrées dans le processus d'amélioration des relations sociales.

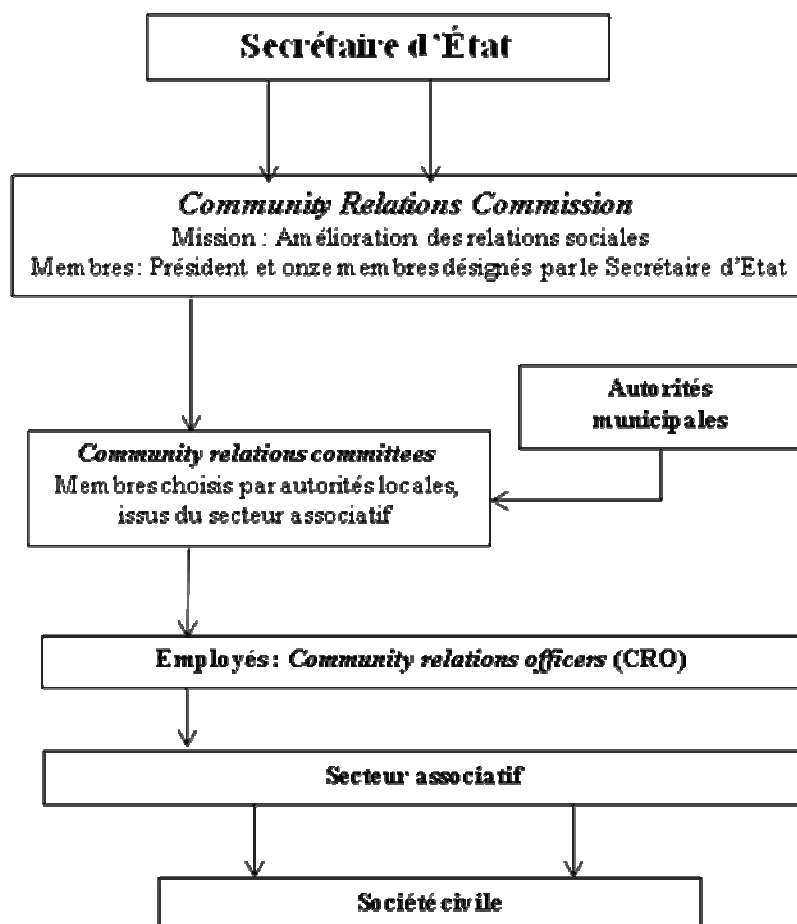
1968-1969. Lord Stonham, *Hansard, Parliamentary Debates, House of Lords Debates*, 30 July 1968, vol. 296, Londres, HMSO, colonne 261.

²¹¹ Information fournie dans *Hansard, Parliamentary Debates, House of Commons Debates*, 3 November 1970, vol. 805, Londres, HMSO, 1971, colonne w329 (réponses écrites).

²¹² Voir Michael J. Hill et Ruth M. Issacharoff, *Community Action and Race Relations, A Study of Community Relations Committees in Britain*, Londres, Oxford University Press, 1971, p.20.

²¹³ Entre 1965 et 1968, le NCCI pouvait octroyer une somme de 1 500 livres par an à chaque comité local de CR. Après la loi de 1968, la Commission est en mesure de leur distribuer des aides allant jusqu'à 3 500 livres par an. Voir les précisions apportées par Lord Stonham dans *Hansard, Parliamentary Debates, House of Lords Debates*, 30 July 1968, vol. 296, Londres, HMSO, 1969, colonnes 261 et 262.

Figure 3 : Schéma représentant la structure de la *Community Relations Commission* britannique en 1968



Source : Schéma établi à partir des informations contenues dans l'article de presse 'Archbishop's Committee on Race Bows Out', *The Guardian*, 26 novembre 1968.

Lorsque la Commission prend le relais du NCCI, le nombre de groupes locaux de CR avait doublé en passant de trente en 1965 à soixante-cinq en 1968²¹⁴. En renforçant la mission de coordination de l'organe central auprès des comités locaux de CR, les autorités gouvernementales présentent la volonté d'associer fortement le secteur associatif à la mission d'amélioration des relations sociales.

Mais le schéma précédent met en évidence la double gérance des comités de CR par le gouvernement d'une part, à travers la Commission, et, d'autre part, par les autorités

²¹⁴ D'après les informations contenues dans un article du quotidien britannique *The Guardian* datant du 26 novembre 1968. Article intitulé "Archbishop's Committee on Race Bows Out".

municipales. Hill et Issacharoff racontent d'ailleurs que les messages officiels en faveur de l'intégration et l'éducation des immigrants sont parfois rejetés par les comités et les associations locales²¹⁵, révélant ainsi une dissension entre les résolutions gouvernementales et le travail associatif local, soutenu par les autorités municipales.

Cela nous conduit à réfléchir sur la nature du rapport liant le gouvernement au mouvement associatif. Dans le cas du gouvernement britannique, nous avons vu qu'il apportait une réponse institutionnelle aux questions sociétales complexes de l'immigration, du racisme et de la discrimination, en cherchant à mobiliser le secteur associatif. Il lui propose effectivement un soutien financier pour développer son action auprès des populations susceptibles d'être concernées. De plus, afin de gérer cette relation avec le secteur associatif, le gouvernement crée un organe intermédiaire chargé d'une part de véhiculer et de faire appliquer les objectifs politiques du gouvernement (ici l'amélioration des relations raciales), et, d'autre part, de donner au secteur associatif les moyens de développer cette action. Ainsi, l'organe, grâce à sa position intermédiaire, contribue à renforcer les actions des deux pôles du gouvernement et du secteur associatif.

Toutefois, cet organe peut également représenter un outil d'expression pour les éventuels militants du terrain (*grassroots activists*) mécontents des décisions officielles. En d'autres termes, l'organe relais peut être à la fois un pôle fédérateur mais aussi le théâtre de tensions fortes quand les intérêts des uns et des autres divergent. Il pourra fonctionner décemment grâce à l'obtention d'un consensus sur les objectifs à atteindre et les moyens mis en œuvre. Or, en général, ces points font souvent l'objet de débats entre les instances gouvernementales et les associations. De plus, le secteur associatif reproche parfois au gouvernement d'instaurer des programmes destinés seulement à apaiser les revendications sociales, programmes qualifiés de « placebo²¹⁶ » par certains chercheurs. Des sociologues ont pu remarquer en effet que le gouvernement britannique ressent à certains moments le besoin d'« être en train de faire quelque chose et être vu en train de le faire »²¹⁷. A ce titre, deux chercheurs rappellent qu'un 'nouveau' programme est produit en fonction de trois objectifs

²¹⁵ Hill et Issacharoff parlent notamment du « paternalisme » du gouvernement contenu dans ses mesures d'éducation visant principalement les immigrants, et non la population autochtone. Michael J. Hill et Ruth M. Issacharoff, *op. cit.*, p.30.

²¹⁶ Joan K. Stringer, J.J. Richardson, "Managing the Political Agenda: Problem Definition and Policy Making in Britain", in *Parliamentary Affairs*, vol.xxxiii, n°1, 1980, p.29 : "placebo policy".

²¹⁷ J. Edwards, R. Batley, *The Politics of Positive Discrimination, an Evaluation of the Urban Programme 1967-77*, Londres, Tavistock, 1978, p. 67-68 : "they [government] had to be doing something and to be seen to be doing it."

différents : « Les programmes peuvent être créés comme une tentative sérieuse pour résoudre le problème sous-jacent ‘réel’, pour apaiser les conflits entre des intérêts convergents (recherche de consensus), ou pour contrôler le contenu des projets politiques²¹⁸ ». Le contrôle s’effectue notamment au moment de la définition du problème, qui peut être sous évalué, minimisé ou occulté²¹⁹. Or les associations, confrontées au travail sur le terrain, sont extrêmement sensibles à ce point et reprochent parfois aux décideurs de négliger l’ampleur et la complexité de certains problèmes sociaux. C’est pour cette raison que des tensions ont pu se développer entre les associations, les organes relais et le gouvernement sur la question des relations raciales. Il faut préciser que, résultant des multiples interactions entre les trois pôles du gouvernement, des associations et du relais, ces tensions sont inhérentes à un dispositif triangulaire. Nous serons amenés, en parlant du dispositif nord-irlandais, à nous interroger sur cette relation liant le gouvernement au mouvement associatif et à étudier de quelle façon ce schéma de rapports s’y applique. Mais avant cela, face aux changements importants ayant cours en Grande-Bretagne en 1968 et alors que la situation sociale s’aggrave en Irlande du Nord, comment y évolue le débat sur les problèmes de discrimination et d’apaisement intercommunautaire ?

III. Le dispositif d’amélioration des relations communautaires en Irlande du Nord

Comme nous pourrions le constater dans la partie qui suit, la situation de crise subie par la population nord-irlandaise en 1968 et 1969 est placée dans le paradigme de la question des relations raciales (*race relations*, RR) par les responsables britanniques et nord-irlandais de l’époque. L’analyse des conditions dans lesquelles ont émergé les lois de CR en Irlande du Nord indique que l’initiative de cette législation vient des responsables politiques britanniques, même si leur démarche n’a pas été clairement exprimée. Ces responsables tentent ainsi d’étendre à l’Irlande du Nord, par des mesures adaptées à la situation régionale de clivage entre catholiques et protestants, la législation dite de *race relations* dont nous

²¹⁸ Joan K. Stringer, J.J. Richardson, *op. cit.*, p. 23 : “It is possible to argue that policy makers have three basic objectives when they formulate policies (though these are not necessarily mutually exclusive). Policies may be designed as a serious attempt to solve the “real” underlying problem, to reduce conflict between competing interests (consensus seeking), or in order to manage the content of the political agenda.”

²¹⁹ Voir des exemples dans Joan K. Stringer, J.J. Richardson, *op. cit.*, pp. 24-31.

avons parlé.²²⁰ Nous aurons l'occasion de détailler ultérieurement les raisons nous conduisant à penser que les protagonistes de la législation sont effectivement les responsables britanniques, et non pas les dirigeants de Stormont, même si ce sont eux qui votent les deux lois d'amélioration des relations communautaires. Il s'agit de *Ministry of Community Relations Act (Northern Ireland) 1969*, qui reçoit l'assentiment de la Reine le 28 octobre 1969²²¹ et *Community Relations Act (Northern Ireland) 1969*, qui décrit les missions et statuts de la future Commission. La loi reçoit l'assentiment royal le 11 novembre²²².

La lecture des deux lois fondatrices²²³, *Ministry of Community Relations (Northern Ireland) Act 1969* et *Community Relations Act*²²⁴ (*Northern Ireland*) 1969, ainsi que de la loi *Race Relations Act 1968*, permet de constater que l'appareil législatif des RR et le vocabulaire sont permutés en Irlande du Nord par simple analogie. Pour les pouvoirs publics, les deux situations sont fondées sur des divergences idéologiques, identitaires, historiques ou religieuses entre deux groupes, qui, selon la définition appliquée à la situation britannique de *race relations* par le sociologue John Rex, se trouvent « contraints par des circonstances économiques et politiques de vivre ensemble dans une société »²²⁵. Mais, concernant l'Irlande du Nord, dans les documents officiels rédigés en préparation à la législation, les véritables réflexions de fond sont manquantes sur la nature et la complexité de la situation. Certes la nécessité d'intervenir sur la question vague des relations sociales n'est pas remise en question,

²²⁰ Nous avons effectivement vu que la législation appliquée dans les autres régions du Royaume-Uni ne s'étendait pas à l'Irlande du Nord. Les responsables britanniques ont préféré introduire des mesures adaptées plus tard, en prenant ainsi en compte les sensibilités des dirigeants unionistes régionaux.

²²¹ Voir *Hansard, Parliamentary Debates, Official Report, 28th October 1969*, Belfast, HMSO, 1969, vol. 74, colonne 621.

²²² Voir *Hansard, Parliamentary Debates, Official Report, 11th November 1969*, Belfast, HMSO, 1969, vol. 74, colonne 1114.

²²³ Les textes de loi peuvent être consultés dans l'Annexe D.

²²⁴ Il faut préciser que le texte de loi *Ministry of Community Relations Act (Northern Ireland)* est introuvable dans les archives officielles du gouvernement de Stormont archivés sur le site www.ahds.ac.uk (site consulté le 15 avril 2009). Plusieurs démarches ont été entreprises notamment auprès de l'Assemblée actuelle en Irlande du Nord (*Northern Ireland Assembly*) et d'organes officiels archivant les textes de loi (*The Stationery Office, Office of Public Sector Information, the UK Statute Law Database* et *The British Library*) afin de trouver le texte de loi, mais en vain. Par conséquent, c'est la proposition de loi, trouvée dans les archives du Cabinet, qui sert de base de travail ici. Toutefois, quelques indices nous permettent de penser que la proposition a été votée telle quelle sans subir de modification, car aucune contestation n'est formulée sur le texte en soi au sein du parlement lors des différents passages. En effet, le texte de loi proposé le 7 octobre 1969, passe en seconde lecture quelques jours plus tard, le 14 octobre suscitant peu de controverses. Voir *Parliamentary Debates, Official Report, 7th October 1969*, Belfast, HMSO, 1969, vol. 74, colonne 232 (proposition de loi) et *Parliamentary Debates, Official Report, 14th October 1969*, Belfast, HMSO, 1969, vol. 74, colonnes 363-376 (texte en deuxième lecture). Lors du deuxième passage, il est précisé que le texte est adopté "sans amendement" (voir colonne 376 : "without amendment").

²²⁵ John Rex, *Race Relations in Sociological Theory* [1970], Londres, Routledge & Kegan Paul, 2^{ème} édition 1983, pp. 159-160 : "(...) forced by economic and political circumstances to live together in a society."

mais le débat est inexistant ; seules sont formulées des déclarations ou recommandations portant sur la forme du nouveau dispositif et ses missions. Plusieurs facteurs expliquent cela, notamment la publication en septembre 1969 du rapport Cameron, détaillant les circonstances sociales, politiques et économiques qui ont contribué à provoquer les divers incidents de 1968 et 1969. Le rapport met en cause l'irresponsabilité de plusieurs acteurs dont parfois les organisateurs des manifestations et la police, mais surtout celle des élus politiques régionaux et locaux qui n'ont pas réagi face à certaines revendications légitimes déjà évoqués ici (le clientélisme par exemple)²²⁶. Le rapport décrit également en détails les rapports de force et les violences qui ont eu lieu. Ainsi, les députés estiment probablement que tout a déjà été dit dans ce rapport sur l'état des relations sociales.

De plus, lors des débats parlementaires entourant le vote de la loi *Community Relations (Northern Ireland) Act*, notamment le 7 octobre 1969²²⁷, la plupart des intervenants semblent inquiets au vu de la situation de tensions sociales. Ainsi, nous pouvons supposer que la création du dispositif dit de *community relations* est surtout motivée par l'inquiétude grandissante vis-à-vis des violents incidents secouant la population et sur le caractère sectaire de certains épisodes²²⁸. Il faut ajouter à cela l'importante implication des représentants travaillistes auprès des dirigeants nord-irlandais en 1969. Ces éléments créent un consensus au sein de la majorité parlementaire unioniste sur la nécessité d'agir rapidement. Mais dans ce cas, pourquoi n'a-t-on pas élargi le champ d'application de la loi britannique de 1968 ? Maurice Hayes, le premier Président de la Commission nord-irlandaise de CR, pose la même question :

Il est justifié de demander, je pense, dans la mesure où nous devons obtenir des organes de gestion des relations communautaires fondés sur le modèle britannique, pour quelles raisons alors le gouvernement n'a pas été jusqu'au bout en adoptant les institutions créées par les *Race Relations Acts*.²²⁹

²²⁶ Voir le rapport Cameron, Lord Cameron, *op. cit.*

²²⁷ Le 7 octobre a lieu la seconde lecture du texte de loi. Voir dans *Hansard, House of Commons Debates*, 7 October 1969, vol. 74, Belfast, HMSO, 1969, colonnes 235-276.

²²⁸ Lors des incidents survenus en août 1969, des maisons sont brûlées dans des quartiers mixtes ou dans les zones d'interface, forçant les habitants à s'enfuir et à chercher un refuge au sein de leur propre communauté.

²²⁹ Maurice Hayes, *Community Relations and the Role of the Community Relations Commission in Northern Ireland*, Londres, Runnymede Trust, 15 juin 1972, p. 12: "It is fair to ask, I think, why if we were to get Community Relations agencies on the British model, the government did not go the whole way in adopting the institutions established by the Race Relations Acts".

Serait-ce parce que les responsables britanniques considèrent que le ‘problème’ sociétal nord-irlandais est plus complexe que la situation anglaise de tensions dites ‘raciales’ ? Paraissait-il trop compliqué d’inclure dans la loi britannique de RR une mention à la discrimination religieuse ? De fait, aucun élément ne nous permet de répondre clairement à ces interrogations, mais nous constatons simplement que les autorités préfèrent mettre en place un dispositif unique en Irlande du Nord avec certaines caractéristiques exceptionnelles, que nous décrirons en aval. Nous décelons cependant une tendance assez répandue parmi les représentants britanniques et nord-irlandais à éviter de poser les questions qui fâchent.

Revenons tout d’abord à la genèse du dispositif en Irlande du Nord et sur les démarches au sein du gouvernement régional de Stormont qui ont précédé sa création. En fait, l’idée de créer une Commission de CR en Irlande du Nord apparaît dès janvier 1969 lorsque circule au sein du gouvernement de Stormont un rapport provisoire de la commission Bateman sur les doléances des citoyens (*Working Party on Citizens’ Grievances*)²³⁰. Nous supposons ici que les responsables britanniques ont déjà convaincu les principaux dirigeants unionistes du gouvernement régional de la nécessité d’agir dans le domaine des CR. Les membres du parlement de Stormont acceptent alors la proposition d’établir une institution de CR²³¹. Ainsi apprenons-nous, grâce à ce même rapport provisoire, que Stormont accepte l’idée proposée par Bateman de créer un organe de CR :

Le Premier ministre [nord-irlandais, Chichester-Clark] a demandé à ses collègues de réfléchir en urgence à la question de la création d’un *Community Relations Board* pour l’Irlande du Nord. Suite à des discussions, un accord de principe a été convenu en faveur de la création d’un comité qui sera immédiatement annoncée publiquement²³².

Dans une déclaration en sept points rendue publique en août 1969, les deux gouvernements affichent une volonté commune de remédier à la crise sociale :

²³⁰ Rapport provisoire disponible dans Stormont, *Cabinet Meeting 30 January 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, CAB/4/1428, 1969.

²³¹ Ministre du Commerce, “Discussions on the Interim Report of an Inter-Departmental Working Party Cabinet”, in *Cabinet Meeting 30 January 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, CAB/4/1428, 1969, p. 3 : “a Community Relations Commission seemed an innocuous proposal”.

²³² Stormont, *Cabinet Meeting 22 August 1969*, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, Belfast, CAB/4/1466, 1969, “Interim Report on Citizens’ Grievances”, étude dirigée par C.J. Bateman, p. 2 : “The Prime Minister asked his colleagues to consider further as a matter of urgency the question of setting up a Community Relations Board for Northern Ireland. After discussion it was agreed in principle that a Board should be set up and that an announcement to this effect should be made forthwith.”

Enfin, les deux gouvernements sont déterminés à prendre toutes les dispositions possibles afin de rétablir une situation normale au sein de la communauté nord-irlandaise afin que l'économie puisse se développer le plus rapide [sic] possible, un élément vital pour la stabilité sociale.²³³

Les ministres de Stormont réitèrent en septembre 1969 leur résolution d'agir en faveur d'une « amélioration constante des relations communautaires »²³⁴. Mais, cette ouverture se produit également parce que le gouvernement travailliste de Londres, ayant pris une direction progressiste en termes de législation raciale pour le Royaume-Uni en 1968, se trouve dans une dynamique réformiste. Ainsi, la réponse apportée aux tensions 'raciales' en Angleterre est véritablement une source d'inspiration pour la création d'une institution de CR en Irlande du Nord dans le cadre, notamment, d'une seconde étude dirigée toujours par Bateman sur les relations communautaires, *Joint Working Party on Community Relations*.

Cette commission de travail est composée en majorité de hauts fonctionnaires issus du ministère des Finances nord-irlandais et de divers services britanniques dont le ministère de l'Intérieur²³⁵. La législation britannique de *race relations* est examinée par cette commission et des membres du dispositif anglais consultés²³⁶. Finalement, Bateman rend son rapport final sur les relations communautaires le 30 septembre 1969 au Premier ministre puis le 1^{er} octobre 1969 au Cabinet²³⁷.

La commission d'étude de Bateman conseille de reprendre les trois mesures déjà appliquées en Grande-Bretagne (organe de conciliation, organe relais de rapprochement social

²³³ *Northern Ireland Text of a Communiqué and Declaration issued after a meeting held at 10 Downing Street on 19 August 1969*, Londres, HMSO, 1969, point n°7, disponible à : <http://www.cain.ulst.ac.uk/hmso/bni190869.htm> (consulté le 18 mai 2005) : "Finally, both Governments are determined to take all possible steps to restore normality to the Northern Ireland community so that economic development can proceed at the faster [sic] rate which is vital for social stability."

²³⁴ *A Commentary by the Government of Northern Ireland to Accompany the Cameron Report incorporating an account of progress and a programme of action*, paragraphe 65, Belfast, HMSO, Septembre 1969, disponible à : <http://www.cain.ulst.ac.uk/hmso/nigov0969.htm> (consulté le 18 mai 2005) : "The Government look forward to a steady improvement in community relations."

²³⁵ Voir la liste des membres dans le rapport définitif : "Joint Working Party on Community Relations, Final Report", in *Cabinet Meeting 30th September 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, CAB/4/1478/11, p. 1, in *Cabinet Meeting 2nd October 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, CAB/4/1478, 1969.

²³⁶ Dans le rapport final de la commission d'étude de Bateman rendu le 30 septembre 1969, il est précisé ceci : "We had the assistance also of Mr John Lyttle, Chief Conciliation Officer of the Race Relations Board and Miss Nadine Peppard, General Secretary of the Community Relations Commission in Great Britain, at several meetings." Voir "Joint Working Party on Community Relations, Final Report", in *Cabinet Meeting 30th September 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, CAB/4/1478/11, p. 1, in *Cabinet Meeting 2nd October 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, CAB/4/1478, 1969.

²³⁷ C.J. Bateman, *Joint Working Party on Community Relations, Final Report*, Belfast, Offices of the Cabinet, 1969, CAB/4/1478/11, in *Cabinet Meeting 2nd October 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, CAB/4/1478, 1969.

et législation) sous des formes différentes. En plus de la Commission, dont nous parlerons plus en détail par la suite, une législation anti-discriminatoire est également proposée appelée *Prevention of Incitement to Religious Hatred*. Deuxièmement, un dispositif particulier doit permettre aux plaignants de poursuivre les personnes ou les groupes incriminés. Il s'agit en Irlande du Nord du Commissaire des Plaintes (*Commissioner for Complaints*), qui conduira les enquêtes nécessaires afin de déterminer si la plainte est légitime. La future Commission de CR fait donc partie d'un ensemble de mesures législatives qui reprennent en écho le dispositif anglais de RR. Cette répétition du modèle britannique atteste de l'influence du gouvernement de Westminster et rappelle qu'il existait un véritable consensus sur l'introduction de ces mesures. En effet, nous ne trouvons pas de rejet des propositions au cours des débats parlementaires mentionnés (dont ceux du 7 octobre), et la rapidité avec laquelle les textes deviennent lois renforce l'idée d'empressement à agir. Effectivement, soumis pour la première fois au vote le 1^{er} octobre 1969, les deux législations, ayant passé toutes les étapes (différentes lectures aux communes et vote au sénat), reçoivent déjà l'assentiment royal le 28 octobre (*Ministry of Community Relations Act*) et le 11 novembre (*Community Relations Northern Ireland Act*).

Nous proposons maintenant de décrire le dispositif adopté en présentant en premier lieu les recommandations mises en avant par la commission Bateman puis en analysant ce qui a effectivement été mis en place concernant les deux organes de la Commission et du ministère de CR.

III.1. La Commission de CR

Bateman propose de créer une Commission de CR dont l'objet consisterait, selon le futur Ministre de CR Robert Simpson, à « enquêter, conseiller, éduquer et persuader » dans une mission « d'éducation à long terme »²³⁸. Il semble intéressant de soulever le fait que la commission d'étude de Bateman ne favorise pas une organisation délocalisée en Irlande du Nord, contrairement à l'organisation des comités locaux de CR (*community relations committees*) en Grande-Bretagne. En effet, si en Grande-Bretagne, la *Community Relations*

²³⁸ Le rapport de Bateman ne parle pas des missions de la future Commission. Les directives vagues du prochain Ministre Simpson ont été professées lors des débats parlementaires dans *Hansard, House of Commons Debates, 7 October 1969*, vol. 74, Belfast, HMSO, 1969, colonne 237 : “(...) long term educational task (...)” et “(...) to inquire, advise, educate and persuade (...)”.

Commission coordonne le travail de comités locaux de CR, aucun dispositif délocalisé n'est envisagé pour l'Irlande du Nord. Mais la nouvelle Commission doit néanmoins encourager « l'accroissement d'associations locales de bénévoles » de façon à « atteindre la population à la base et [à] impliquer les chefs religieux et politiques locaux »²³⁹. Ainsi, un organe relais centralisé, la Commission, garderait en ses mains la responsabilité de la relation avec la population. Même si aucune explication n'est fournie sur cette divergence entre les deux applications de la loi en Grande-Bretagne et en Irlande du Nord, nous pouvons néanmoins avancer une hypothèse : l'organisation décentralisée par la création de comités locaux en Grande-Bretagne s'impose en raison du vaste territoire couvert par la loi, mais aussi à cause des réalités très variées sur la question des relations raciales d'une ville à l'autre en Grande-Bretagne. A tort ou à raison, les responsables politiques en Irlande du Nord estiment que la région étant infiniment plus petite comparée au reste du Royaume, un dispositif décentralisé n'est pas indispensable. De plus, il faut positionner ce choix dans un contexte de grande méfiance des pouvoirs publics britanniques envers la délégation des responsabilités locales, notamment en raison de la mise en cause des autorités municipales dans des délits de clientélisme et de discrimination²⁴⁰. Les autorités municipales en Irlande du Nord sont décriées en 1968 et 1969 et ne représentent donc pas un partenaire adéquat. Ainsi, même si les lois de CR sont votées à Stormont, nous constatons que les dirigeants britanniques opèrent un pouvoir important notamment auprès des personnes chargées de concevoir une politique de CR, en l'occurrence Bateman.

Dans une lettre au Premier ministre nord-irlandais datant d'août 1969, Bateman propose de « mobiliser et encourager ces influences modératrices qui sont déjà à l'œuvre au sein de la population »²⁴¹. Cette déclaration rend compte d'une approche relativement consensuelle qui, en convoitant l'engagement des « influences modératrices », exclut de travailler avec les groupes dits 'radicaux'. Un organe relais central permet en effet de mieux contrôler la désignation des membres.

²³⁹ C.J. Bateman, "Joint Working Party on Community Relations, Final Report", *op. cit.*, p. 2, dans *Cabinet Meeting 2nd October 1969*, Offices of the Cabinet, Stormont, CAB/4/1478, 1969 : "But it ought to encourage the growth of local voluntary organisations – only in this way can it get down to the 'grass roots' and involve local religious and political leaders."

²⁴⁰ Voir le chapitre précédent.

²⁴¹ C.J. Bateman, *Letter from C.J. Bateman to the Prime Minister 8th August 1969*, p. 1, in *Cabinet Meeting 22 August 1969*, Offices of the Cabinet, Stormont, Belfast, CAB/4/1466, 1969 : "to mobilise and encourage those moderating influences which are at work already in the community."

La plupart des recommandations avancées par la commission de Bateman sont reprises dans la législation principale, *Community Relations Act (Northern Ireland) 1969*, qui décrit les missions et statuts de la future Commission de *community relations*. Ce texte de loi ressemble en tout point à celui de la Commission britannique, établie dans la législation *Race Relations Act 1968*. Une lecture comparative des deux textes, disponibles en annexe, fait ressurgir la forte similarité entre eux. En effet, le phrasé est repris à l'identique dans la loi nord-irlandaise comme, par exemple, lorsque la Commission doit contribuer à l'amélioration des « relations communautaires »²⁴². La mission est également décrite en des termes identiques pour les deux organes²⁴³.

Concernant la forme, les deux Commissions sont des organes quasi autonomes non gouvernementaux, ou *quangos* (*quasi autonomous non governmental organisations*). Placés en dehors des structures gouvernementales, les *quangos* en dépendent néanmoins financièrement ainsi que pour la nomination des responsables. La Commission nord-irlandaise est plus grande, en nombre, que son homologue anglais. En plus d'un directeur, d'un président et d'un secrétaire, elle comporte quatorze membres, tous désignés par le ministère de CR, et dont la moitié est catholique et l'autre protestante, même si les critères de sélection ne sont pas clairement énoncés²⁴⁴. Le fait que la Commission de Belfast soit plus grande s'explique par l'absence d'une organisation délocalisée.

²⁴² Voir le texte de loi *Race Relations Act 1968*, Londres, HMSO, 1968, chapitre 71, partie 25, p. 18 et le texte de loi *Community Relations (Northern Ireland) Act 1969*, chapitre 23, partie 1, p. 1.

²⁴³ Voir le texte de loi *Race Relations Act 1968*, Londres, HMSO, 1968, chapitre 71, partie 25, p. 18 :

“(3) It shall be the duty of the Commission –

(a) to encourage the establishment of, and assist others to take steps to secure the establishment of, harmonious community relations and to co-ordinate on a national basis the measures adopted for that purpose by others (...).”

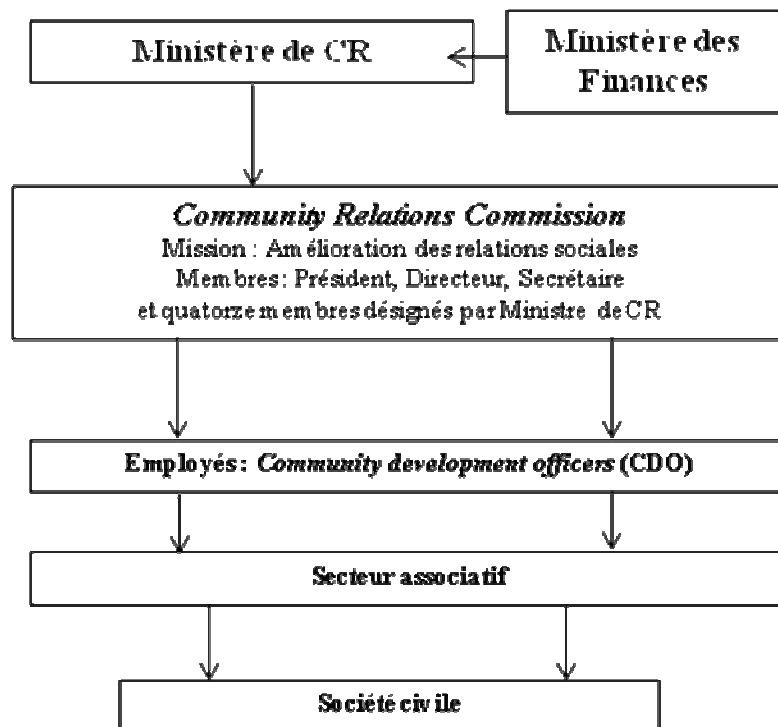
Dans la loi nord-irlandaise nous lisons à l'identique (à l'exception de la dimension nationale ‘on a national basis’):

“(3) It shall be the duty of the Commission –

(a) to encourage the establishment of, and assist others to take steps to secure the establishment of, harmonious community relations and to co-ordinate the measures adopted for that purpose by others (...).” Voir *Community Relations Act (Northern Ireland) 1969*, chapitre 23, partie 1, p. 1.

²⁴⁴ Il apparaît que les choix sont opérés en fonction de l'appartenance communautaire, sociale et politique en favorisant les classes moyennes et l'affiliation à des groupes politiques modérés, comme nous pourrions le voir ultérieurement.

Figure 4 : Schéma représentant la structure de la *Community Relations Commission* nord-irlandaise en 1969²⁴⁵



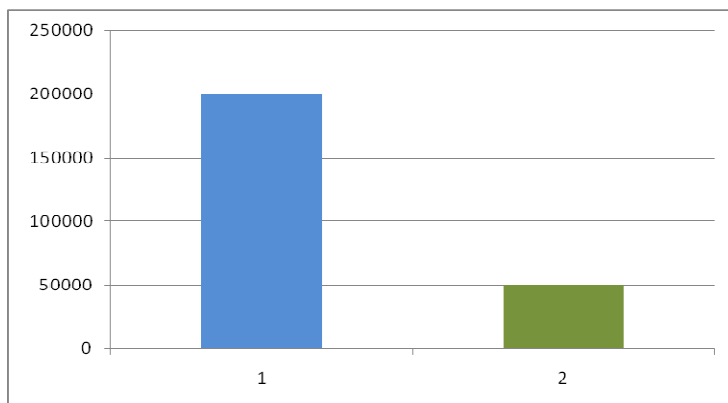
Source : Schéma établi à partir de *Community Relations (Northern Ireland) Act 1969*, Belfast, HMSO, 1969.

Le budget de la Commission lors de sa première année de fonctionnement est de 50 295 livres sterling, puis 153 297 l'année suivante²⁴⁶. Nous constatons que, par rapport aux moyens financiers attribués à la Commission britannique (Angleterre, Pays de Galles et Ecosse), le budget de la Commission nord-irlandaise est 3,97 fois moins important en 1970, et 2,57 fois l'année d'après.

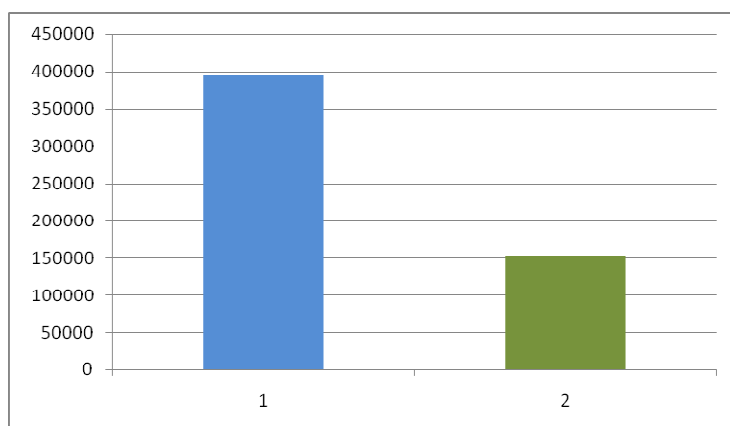
²⁴⁵ Voir le schéma précédent sur la structure de l'organe *Community Relations Commission* officiant en Grande-Bretagne.

²⁴⁶ Northern Ireland Community Relations Commission, *Second Annual Report – 1st January 1971 to 30 April 1972*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1972, p. 23.

Graphique 1 : Les budgets de la Commission anglaise (n°1) et nord-irlandaise (n°2) pour l'année 1970 en livres sterling



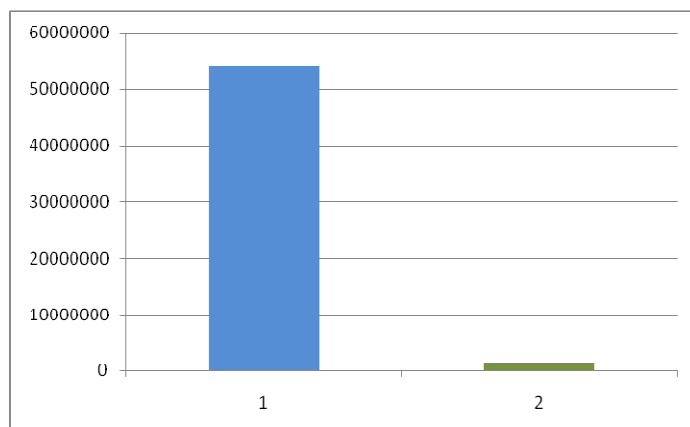
Graphique 2 : Les budgets de la Commission anglaise (n°1) et nord-irlandaise (n°2) pour l'année 1971 en livres sterling



Source : Graphiques établis à partir des données disponibles dans *Hansard, Parliamentary Debates, House of Lords Debates, 30 July 1968*, vol. 296, Londres, H.M.S.O., 1968, colonne 261, *Hansard, Parliamentary Debates, House of Commons Debates, 3 November 1970*, vol. 805, Londres, H.M.S.O., 1971, colonne 329 (réponses écrites) et *Northern Ireland Community Relations Commission, Second Annual Report – 1st January 1971 to 30 April 1972*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1972, p. 23.

Cet écart dans les budgets est cohérent dans la mesure où il doit correspondre aux différentes proportions de populations servies par les organes respectifs dans les deux secteurs géographiques. Or, la comparaison entre la population de l'Irlande du Nord d'un côté, avec celle de l'Angleterre, l'Ecosse et la Pays de Galles de l'autre, démontre une différence beaucoup plus petite : les habitants de l'Ulster sont 35,45 fois moins que les autres.

Graphique 3 : La moyenne des populations britanniques sans l'Irlande du Nord (n°1) et nord-irlandaise (n°2) en 1969, 1970, 1971 et 1972



Source : Graphique établi à partir des données démographiques relevées dans *National Statistics, Annual Abstract of Statistics*, n°138, Londres, The Stationery Office, 2002, p. 32. Disponible sur Internet (consulté le 15 avril 2009) à l'adresse : www.statistics.gov.uk/downloads/theme_compendia/Aa2002/AA2002.pdf

Nous remarquons alors, en comparant les populations aux budgets accordés à la mission d'amélioration sociétale pour ces mêmes populations, que les budgets alloués à l'Irlande du Nord sont beaucoup plus importants que ceux attribués au reste du Royaume-Uni. Autrement dit, ces chiffres ramenés à une échelle de 100 habitants fournissent le résultat suivant : en 1970, le budget de la Commission britannique (hors Irlande du Nord) représente un investissement de 0,36 livres pour 100 personnes alors que celle de la Commission nord-irlandaise s'élève à 3,2 livres (pour 100 personnes toujours). La différence est plus notable l'année suivante : 0,72 livres dans le premier cas et 9,9 dans le second. Ce fait met en évidence l'importance accordée à la mission de la Commission en Irlande du Nord et souligne la forte volonté d'agir dans le domaine des relations communautaires.

Par ailleurs, comme nous l'avons précisé, la Commission nord-irlandaise ne travaille pas avec des comités locaux de CR. En réalité, les animateurs de la Commission nord-irlandaise se rendant sur le terrain, appelés *Community Development Officer* (CDO)²⁴⁷ remplissent en quelque sorte la double fonction de médiateur entre l'organe relais et la société civile (comme les employés des groupes locaux de CR en Angleterre) et de représentant local

²⁴⁷ La Commission recrute dix animateurs appelés *Community Development Officer* (CDO) dès la première année de fonctionnement en 1970. Leur mission et fonctions seront décrites ultérieurement.

de l'organe de CR (position occupée par les groupes locaux de CR en Angleterre). Or, si les comités locaux de CR en Angleterre gèrent les subventions de façon autonome, la marge d'action des CDO en Irlande du Nord est limitée car ils doivent solliciter l'autorisation du ministère de tutelle avant de s'engager à distribuer une aide financière de plus de 20 livres sterling²⁴⁸.

Effectivement, la Commission dépend financièrement de deux ministères puisqu'un budget lui est accordé par le ministère des CR, qui reçoit le sien du ministère des Finances. Or, Bateman recommande d'octroyer à la Commission une autonomie importante pour mener à bien son travail. Bateman ainsi que le futur Ministre de CR Simpson insistent sur ce point²⁴⁹. Mais la notion d'indépendance reste floue car, en effet, les représentants politiques cités en amont souhaitent qu'elle le soit, mais par rapport à qui ? Nous pouvons nous demander quelles sont les forces qui pourraient exercer des pressions sur la Commission : s'agit-il des forces présentes dans la rue (le mouvement pour la défense des droits civiques ou les loyalistes) ou les groupes d'élus ? Malheureusement la dimension de l'indépendance n'est pas assez développée dans les textes pour nous permettre de répondre à ces questions. Il semblerait, toutefois, que l'insistance sur ce point soit due à une volonté politique des dirigeants du Stormont (influencés par Westminster) de rappeler qu'ils veulent agir dans ce domaine de manière efficace et inéluctable.

En conclusion, la création de la Commission nord-irlandaise, qui bénéficie de moyens très importants, semble être le fruit d'une forte volonté politique même s'il nous est donné de penser que cette démarche est surtout prescrite par Westminster. En effet, comme nous l'avons précisé, les députés de la Chambre des communes nord-irlandaise se montrent favorables à l'initiative lors des débats, mais ils n'en sont pas à l'origine. La proposition émane d'une autre source. La similarité entre les deux dispositifs britannique (Angleterre, pays de Galles et Ecosse) et nord-irlandais nous incite à penser que les responsables britanniques (Wilson et Callaghan) ont dicté l'introduction de ces changements, tout comme la création d'un ministère dédié aux CR.

Par ailleurs, nous avons pu observer que le fonctionnement de l'organe de la Commission en Irlande du Nord est plus centralisé et que, par exemple, le ministère de CR est

²⁴⁸ Hywel Griffiths, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, Coleraine, New University of Ulster, 1974, p. 9.

²⁴⁹ Voir les propos de Simpson dans *Hansard, House of Commons Debates, 7 October 1969*, vol. 74, Belfast, HMSO, 1969, colonne 236.

expressément crée pour garantir ce fonctionnement. Ceci nous amène à présenter dans le détail des caractéristiques du second volet du dispositif de CR : le ministère.

III.2. Le ministère de CR.

Il existe toutefois une différence majeure entre les deux textes de loi *Community Relations (Northern Ireland) Act 1969* et *Race Relations Act 1968* sur la nature du supérieur hiérarchique. Ce rôle est endossé par le Secrétaire d'Etat au Royaume-Uni et par le Ministre de CR en Irlande du Nord, qui est un poste spécialement crée en 1969. Dans les deux cas, le supérieur hiérarchique reçoit les rapports annuels de la Commission et doit donner son accord à des projets d'expansion tant au niveau du recrutement d'employés additionnels que de l'accroissement du budget (projets de recherche, dons à associations). Ainsi, le besoin de mettre en place un poste de haut rang capable de remplacer la fonction du Secrétaire d'Etat en Irlande du Nord pourrait expliquer l'apparition quelque peu surprenante d'un nouveau ministère.

L'idée de créer un ministère émerge d'abord en septembre 1969 : « Le Premier ministre a l'intention de désigner un ministre des relations communautaires », même si « la nature et l'étendue de ses responsabilités »²⁵⁰ ne sont pas encore définies. Le premier ministre de CR, Robert Simpson, fait son apparition au parlement de Stormont lors de la session du 7 octobre 1969, où le parlement doit discuter en seconde lecture de la loi *Community Relations (Northern Ireland) Act 1969*. C'est en effet lui-même qui introduit le texte de loi²⁵¹. Etrangement, il est présenté comme le ministre de CR alors que la loi créant cette nouvelle fonction n'a pas encore été définitivement votée (elle le sera le 28 octobre). Cela illustre l'empressement des autorités d'agir dans le domaine des CR en introduisant une mesure sans précédent (en Angleterre, le dispositif de *race relations* n'a pas une telle importance au sein de l'exécutif²⁵²).

²⁵⁰ *A Commentary by the Government of Northern Ireland to Accompany the Cameron Report incorporating an account of progress and a programme of action*, Belfast, HMSO, Septembre 1969, point n° 64, disponible à : <http://cain.ulst.ac.uk/hmso/nigov0969.htm> (consulté le 11 juin 2006) : "The Prime Minister intends to designate a Minister for Community Relations. The precise nature and scope of his responsibilities will be announced to Parliament when it sits again."

²⁵¹ Voir Hansard, *Parliamentary Debates, House of Commons Debates, 7 October 1969*, vol. 74, Belfast, HMSO, 1969, colonne 235 : "The Minister of Community Relations (Dr R. Simpson) rose."

²⁵² Voir Erik Bleich, *op.cit.* p. 95. Voir également les discussions entre le Cabinet de Chichester-Clark et Callaghan les 27 et 29 août (1969) dans *Cabinet Meeting 29 August 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, CAB/4/1470, 1969.

La présence dès le 7 octobre du ministre de CR au sein du parlement nord-irlandais met également en évidence le rôle de ce ministre : il doit être le porte-parole de la mission d'amélioration des relations sociales. Il représente le dispositif de CR ; il en est l'autorité. Ainsi, les raisons de la création du ministère de CR ont vraisemblablement une explication pragmatique liée à la visibilité de la mission d'amélioration des relations communautaires. Le ministère de CR représente ainsi un supérieur hiérarchique clair et identifié. Les nouveaux organes ont également, grâce au ministère, un interlocuteur au sein du gouvernement régional. La nécessité d'un ministère se trouve également liée à la question du financement de l'organe quasi autonome de la Commission. N'étant pas disposée à recevoir son financement directement de la part du ministère des Finances à cause de son statut, la Commission est mise sous la tutelle financière du ministère responsable de la politique pour laquelle elle a été créée, le ministère de CR²⁵³.

Il convient de préciser, avant de continuer, que les sources permettant de définir plus clairement les statuts, missions et pouvoirs du ministère sont insuffisantes. L'analyse est ici construite sur la lecture de textes qui ont pu être acquis grâce à un travail obstiné de recherches. L'auteur de cette étude a ainsi réussi à retrouver la trace de quelques textes explicatifs dont l'avant-projet de loi et les propositions de Bateman dans les débats du Cabinet, mais les débats à la Chambre des communes nord-irlandaise en automne 1969 (au moment de la création du ministère) ne fournissent que très peu d'éléments sur le sujet des statuts, de la fonction ou ne serait-ce que le budget du ministère. Ce dernier point notamment reste opaque : en effet, il n'est pas mentionné dans le projet de loi du ministère, ni explicité lors des différents débats parlementaires. Le seul rapport annuel du ministère, publié en 1971, n'en fait pas état²⁵⁴. C'est par des sources indirectes et notamment grâce aux propos de Hywel Griffiths²⁵⁵ que nous avons pu apprendre que, dans un premier temps, un budget de CR était attribué au ministère de CR par le ministère des Finances. Puis le ministère des CR distribue, dans un deuxième temps, un budget taillé dans le sien à la Commission de CR.

²⁵³ Hywel Griffiths propose cette explication dans un message électronique daté du 16 septembre 2009.

²⁵⁴ Ministère des CR, *There is Another Way..., A Report on the Work of the Ministry of the Community Relations*, Belfast, HMSO, 1971.

²⁵⁵ Hywel Griffiths dans un message électronique datant du 16 septembre 2009. Voir également Hywel Griffiths, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit., p.32 : "(...) the stage was already set. The Ministry and the Commission had been so established at the outset, with the same title and with the same financial umbilicus, which, unfortunately passed through the one Siamese twin before it fed the second, that the growth of one of the agencies was always to be balanced by reaction in the other. They had, in short, been structurally placed in competition with one another."

Néanmoins, l'avant-projet de loi nous révèle des points intéressants sur la mission globale de l'institution. Initialement, elle a pour vocation d'appuyer de son pouvoir exécutif la Commission. Elle doit la soutenir auprès du gouvernement et développer l'idée et les pratiques de CR au sein des autres ministères. Elle doit notamment « (...) accompagner l'administration des services publics en vue d'améliorer ces rapports [communautaires] ». ²⁵⁶ Enfin, il est stipulé dans le texte de loi sur le ministère qu'il lui incombe « (...) de formuler et de défendre les programmes visant à améliorer les relations communautaires en Irlande du Nord (...) » ²⁵⁷. Cela semble indiquer que le ministère décide des programmes de CR pour le dispositif en entier. Or, Bateman précisait dans son rapport provisoire sur les relations communautaires que « le ministre des *Community Relations* ne sera pas responsable des opérations quotidiennes (...) de la Commission » ²⁵⁸, et il se trouve que la Commission, comme nous l'avons précisé auparavant, doit elle aussi :

(...) encourager la création de, et aider d'autres personnes à prendre des dispositions afin de garantir la création de relations communautaires harmonieuses et elle devra coordonner les mesures adoptées en ce sens par d'autres. ²⁵⁹

En d'autres termes, elle mettra en place les projets de CR qu'elle juge adéquats et nécessaires pour elle et pour la Commission. Or, la Commission peut aussi penser et projeter ses propres programmes de CR. Ce dédoublement d'une même compétence peut devenir problématique. Le nouveau ministère contient plusieurs autres caractéristiques préjudiciables : premièrement, ayant été ajouté en temps de crise, sa légitimité est faible. Ses missions sont par ailleurs disproportionnées par rapport à sa petite taille et sa faible légitimité politique. En

²⁵⁶ Ministry of Community Relations Bill (Northern Ireland), Draft (2), 25 septembre 1969, Belfast, HMSO, 1969, CAB/4/1478/9, point 1.(2), in *Cabinet Meeting 2nd October 1969*, Offices of the Cabinet, Stormont, CAB/4/1478, 1969 : "(...) assisting in the administration of the public services so as to improve those relations."

²⁵⁷ Ministry of Community Relations Bill (Northern Ireland), Draft (2), 25 septembre 1969, Belfast, HMSO, 1969, CAB/4/1478/9, point 1.(2), in *Cabinet Meeting 2nd October 1969*, Offices of the Cabinet, Stormont, CAB/4/1478, 1969 : "The Ministry of Community Relations shall be the department for formulating and sponsoring policies for the improvement of community relations in Northern Ireland (...)."

²⁵⁸ C.J. Bateman, *Joint Working Party on Community Relations, Interim Report*, p. 8, in Ministry of Finance, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, Belfast, 19 September 1969, in *Cabinet Meeting 25 September 1969*, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, Belfast, CAB/4/1477, 1969 : "The Community Relations Minister will not be responsible for the day-to-day operations of (...) the Community Relations Commission."

²⁵⁹ *Community Relations Act (Northern Ireland) 1969*, Chapter 23, 1(3)(a), Belfast, HMSO, 1969, disponibles à : <http://cain.ulst.ac.uk/hmsocra1969.htm>, consulté le 17 mai 2006:

"(3) It shall be the duty of the Commission :

(a) to encourage the establishment of, and assist others to take steps to secure the establishment of, harmonious community relations and to coordinate the measures adopted for that purpose by others."

l'occurrence il n'a pas de secrétaire permanent à Stormont et, par conséquent, la coordination avec les autres ministères est quasi inexistante²⁶⁰. Deuxièmement, son champ de travail, les CR, est totalement inédit pour la classe politique nord-irlandaise qui a plutôt nourri une tradition de division. En effet, si les objectifs de CR sont consentis au sein du gouvernement de Belfast, cela ne suffit pas à garantir un soutien fort et systématique²⁶¹. Troisièmement, les deux organes (ministère et Commission) ont des statuts similaires concernant la mission de création de programmes de CR. Cela crée un terrain propice au développement de malentendus, de désaccords et, enfin, de conflits d'intérêts.

Il paraît intéressant de remarquer ici que les conclusions du rapport de Bateman sur les CR soulignaient le besoin d'indépendance de la future Commission nord-irlandaise par rapport aux ministères²⁶². Le rapport proposait d'ailleurs une structure avec une marge d'indépendance importante. Or, dans l'esprit des membres du groupe de travail de Bateman, qui conçoivent que le ministère de CR doit contribuer à renforcer la position indépendante de la Commission, un préalable incontournable est négligé, celui du consensus gouvernemental sur la nécessité de soutenir une Commission forte et indépendante. Cette dépendance au consensus gouvernemental fragilise la Commission. En outre, le projet de travail sociétal de la Commission est fortement lié à la délégation régionale du pouvoir en Ulster. Si celle-ci venait à disparaître, aurait-elle la même raison d'être ? Voici encore une forme de dépendance structurelle qui amoindrit ses chances de survie dans une société en crise.

Ainsi, malgré les moyens attribués et la reprise en écho d'un dispositif anti-discriminatoire relativement efficace au Royaume-Uni, de nombreux éléments permettent de penser que les nouvelles mesures, introduites à la hâte, négligent certains éléments. La transposition en Irlande du Nord de la législation de *race relations* contient des limites. Les discussions de Bateman par exemple sur la forme du dispositif à adopter, bien que nécessaires, esquivent les questions de fond sur la nature des divers mécontentements exprimés dans la rue. L'étude de l'évolution du dispositif dans les premières années de fonctionnement nous permettra de mieux cerner ses limites.

²⁶⁰ Maurice Hayes, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, op. cit., p. 110.

²⁶¹ Nous étudierons cet aspect ultérieurement.

²⁶² C.J. Bateman, *Joint Working Party on Community Relations, Final Report, 30th September 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, 1969, CAB/4/1478/11, point n°6(b), p. 2, in *Cabinet Meeting 2nd October 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, 1969, CAB/4/1478 : "(...) a body which is demonstrably not a Government Department."

IV. Les débuts du ministère et de la Commission de CR : des précisions sur leur fonctionnement

Il convient d'analyser les modalités dans lesquelles chaque organe débute ses fonctions à partir de novembre 1969, car cela apporte des précisions sur la nature du travail effectué ainsi que sur la philosophie sous-jacente. Nous remarquerons effectivement que lors de l'application des textes de loi dans une situation concrète par des personnes spécifiques, les modalités de fonctionnement de chaque organe évoluent dans des directions relativement différentes. En fait, la distinction entre les deux est accentuée par le fait que la Commission développe peu à peu des objectifs et des pratiques clairs et entreprenants, sans commun égal avec ceux proposés par le ministère. Nous remarquerons par ailleurs que la formule *community relations*, qui avait été empruntée au dispositif britannique de *race relations*, est compris différemment par les divers acteurs des programmes de CR en Irlande du Nord. L'avantage principal de la formule repose sur son extensibilité. CR est une preuve de l'hétéroglossie de la langue observée par Bakhtine, et de la nature dialogique du langage (ce que l'on dit ou écrit ne représente pas toujours une pensée claire et bien formée²⁶³). En effet, selon la place occupée par le discoureur (place sociale), les intérêts qu'il défend et ses besoins conjoncturels, CR représente trois notions liées au conflit communautaire : la description d'une situation sociale de clivage entre catholiques et protestants (un constat), la volonté d'amélioration des tensions sociales liées au clivage (un objectif) et l'initiative gouvernementale ou associative en faveur d'une amélioration (une activité). De plus, en Irlande du Nord, les termes *community relations*, utilisés dans le sens de constat, ont un fondement euphémique car *community*²⁶⁴ représente le clivage entre les catholiques et les protestants, alors que *relations* se place dans l'axe paradigmatique de termes tels que *problem* ou *conflict*²⁶⁵. Mais ces questions ont été éludées. En outre, les penseurs du nouveau dispositif ne se sont pas non plus interrogés sur la notion d'activité de CR, même si nous pouvons

²⁶³ Voir M. Bakhtine, *The Dialogic Imagination*, Austin, University of Texas Press, 1981 et *Speech Genres and Other Late Essays*, Austin, University of Texas Press, 1986.

²⁶⁴ Comme nous l'avons souligné dans l'Introduction, dans la langue anglaise le terme *community* est extrêmement courant. Il peut désigner des éléments disparates et multiples. Lorsque le monde du travail social l'a repris dans les années cinquante et soixante, les spécialistes ont tôt fait de mettre en garde contre son hétéroglossie. En ce sens, parce que sa signification reste souvent indéterminée, *community* est un terme pratique dont il faut cependant se méfier.

²⁶⁵ La formule 'CR' est rarement utilisée pour, par exemple, décrire la situation de discrimination dans l'accès à l'emploi ; il est alors question d'«équité» (le premier organe de veille en 1976 s'appelle *Fair Employment Agency*). Il existe pourtant un déséquilibre communautaire en défaveur des catholiques.

déduire qu'il s'agit d'un lieu commun supposant un travail de réconciliation sur l'entente entre les populations. Nous remarquons donc d'emblée que la politique de CR foisonne de sous-entendus. Encore une fois, cet aspect est propice au développement de malentendus sur le problème à résoudre ainsi que sur les moyens mis en œuvre.

Si le défi principal de la Commission doit porter sur la question des méthodes de travail (comment rapprocher les groupes rivaux ?), d'autres difficultés s'y ajoutent rapidement, liées notamment à sa position de relais car, comme nous avons pu le préciser auparavant, l'engagement de l'Etat est souvent mis en cause par les mouvements associatifs, que ce soit en Grande-Bretagne ou en Irlande du Nord. En l'occurrence, cette étude permettra de démontrer que la réaction de contestation associative constitue l'un des mécanismes les plus influents dans l'interaction entre les initiatives gouvernementales et associatives en Irlande du Nord. La question de la confiance est centrale.

De plus, la Commission ambitionne de travailler avec les individus ou groupes qui ont été victimes mais aussi acteurs des incidents ayant secoué la province en 1968 et 1969. Ces personnes portent en elles à la fois une connaissance des événements qu'ils ont subis et leur souvenir, ainsi qu'une forte méconnaissance de ceux qu'ils considèrent comme leur ennemi. Les membres de la Commission devront donc se pencher sur le sujet profond des perceptions et des préjugés tout en prônant un message de réconciliation. La tâche s'avère compliquée. Elle ne l'est pas moins pour le ministère qui, comme nous l'avons précisé, a relativement peu de moyens pour propager le message de CR dans un gouvernement où les ministères sont parfois réfractaires au changement.

IV.1. Le ministère de CR

Pour reprendre en résumé ce qui a été décrit précédemment, le ministère de CR occupe les fonctions suivantes : il accorde un budget à la Commission, l'autorise à augmenter le nombre de ses employés et supervise son travail ; il redistribue des aides aux autorités municipales ou à des associations oeuvrant dans le domaine vague des CR ; il garantit que les ministères du gouvernement de Stormont prennent en compte l'objectif d'amélioration des CR dans leurs fonctionnement et projets. Le fait qu'il puisse intervenir à ces trois niveaux (la Commission, le gouvernement et le secteur associatif en général) rend sa mission double car il agit aussi bien auprès de la population affectée par les violences et les divisions communautaires qu'au sein des institutions. Ainsi, en théorie, les approches subjectives et objectives sont couplées dans sa mission.

Jusqu'en mars 1971, pendant la durée du mandat de Robert Simpson, le ministère accomplit cette double mission d'amélioration des relations sociales (approche subjective) et de renforcement des objectifs de CR au sein du gouvernement (objective). En effet, selon la Commission, le ministère dirigé par Robert Simpson remplit sa fonction de « canal transmettant nos demandes ou conseils aux autres ministères »²⁶⁶. La coopération entre les deux organes est jugée satisfaisante²⁶⁷. Le ministre relaie et défend l'opinion de la Commission, notamment au sujet du retard pris par le gouvernement pour passer une loi de prévention de l'incitation à la haine religieuse²⁶⁸. Il appuie également la demande de la Commission de bénéficier de l'aptitude à distribuer des aides directement aux associations²⁶⁹. Dans un document rédigé conjointement avec les ministres du Développement et de l'Education en 1971, Simpson adhère aux idées et projets de la Commission²⁷⁰. De plus, il exige du Cabinet et du Premier ministre qu'ils réitèrent leur engagement en faveur du travail de CR²⁷¹. Symboliquement, il s'oppose à un projet de déménagement du ministère des CR dans des bureaux situés à l'extérieur de Stormont. Il considère cela comme une mise à l'écart symbolique :

La raison principale de mon inquiétude reste cependant ma conviction personnelle qu'il doit être clair que le gouvernement lui-même donne la priorité aux relations communautaires et qu'il les associe clairement au gouvernement et au siège du gouvernement.²⁷²

²⁶⁶ Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1er mars 1971, p. 16: "a channel for our queries or advice to other departments."

²⁶⁷ Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, op. cit., p. 17.

²⁶⁸ Stormont, *Cabinet Meeting 19 March 1970*, Belfast, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1970.

²⁶⁹ "Community Centres: Joint Cabinet Memorandum by the Ministers of Education, Development and Community Relations", 18 Mars 1971, point 7, p. 3, in *Cabinet Meeting 6 April 1971*, Belfast, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1971.

²⁷⁰ "Community Centres: Joint Cabinet Memorandum by the Ministers of Education, Development and Community Relations", 18 Mars 1971, point 7, p. 3, in *Cabinet Meeting 6 April 1971*, Belfast, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1971, point 6, p. 3.

²⁷¹ Stormont, *Cabinet Meeting 30 October 1969*, Belfast, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969, CAB/4/1488, point 4, p. 3.

²⁷² Simpson, "Memorandum by the Minister of Community Relations on Accommodation", 19 mai 1970, CAB/4/1521/4, in *Cabinet Meetings 2 June 1970*, Belfast, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, CAB/4/1521/18, 1970, p. 2 : "The prime reason for my concern remains however that I am convinced in my own mind that the Government must itself be seen to attach first importance to Community Relations and must identify it with Government and the seat of the Government." Il ne souhaite pas non plus que son ministère soit déplacé à Bedford House, siège de la Commission, car il faut préserver l'image d'indépendance de cette dernière. Voir *ibid.*, p. 3.

Par ailleurs, toujours dans le document rédigé avec les ministres du Développement et de l'Éducation, Simpson met en exergue le besoin de fédérer le travail de CR au niveau gouvernemental en raison notamment d'une fragmentation des compétences entre les trois ministères. Les trois responsables soulignent la nécessité d'un « projet commun et une division plus claire des responsabilités »²⁷³.

Cependant, à propos de l'approche subjective de CR, le ministère ne produit pas de texte expliquant ses missions, stratégies et rôles. Le seul document existant est une note de service adressée à la Commission en janvier 1972, mentionnée par Griffiths²⁷⁴, qui n'est ni signée ni datée. Nous avons également trouvé un rapport explicitant quelques pistes de travail, publié par le ministère de CR en septembre 1971, pendant le mandat du deuxième ministre en poste David Bleakley²⁷⁵. Le ministre Bleakley délimite quelques champs de travail couverts par son ministère, dont le partenariat entre les associations, les services sociaux et les institutions gouvernementales. Nous apprenons ainsi qu'un comité de fonctionnaires, sous l'égide de Bleakley, réfléchit à un programme de revalorisation des quartiers de Belfast et qu'un nouveau protocole a été mis en place afin de répondre rapidement aux besoins des familles dont les maisons ont été endommagées par des bombes. Le ministère semble donc focaliser son travail sur les victimes des violences dans les quartiers, mais nous ne trouvons aucune référence à des actions entamées au sein du gouvernement. En d'autres termes, la dimension objective du travail du ministère n'apparaît plus sous son mandat.

A défaut d'une politique claire de CR, les fonctions du ministère sont progressivement étendues dans des directions variées, en fonction des besoins politiques. Ainsi, en février 1970, le ministre est rendu responsable de la coordination des points de vue de tous les ministères sur la question des Droits de l'Homme²⁷⁶. Puis, il acquiert la fonction importante de la distribution des aides sociales dans les zones urbaines, suite à l'adoption de la loi *Social Need (Grants) Act (Northern Ireland)* en juin 1970. Son budget augmente par la même occasion. Grâce à cette loi, il est en mesure d'attribuer des aides financières à des collectivités locales ou à des associations pour des projets d'amélioration des conditions de vie dans les

²⁷³ "Community Centres: Joint Cabinet Memorandum by the Ministers of Education, Development and Community Relations", 18 mars 1971, point 7, p. 3, in *Cabinet Meeting 6 April 1971*, Belfast, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1971, point 2, p. 1 : "(...) we feel that it is all the more important to have an agreed policy and a clearer division of responsibility."

²⁷⁴ Hywel Griffiths, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit., p. 8.

²⁷⁵ Ministère de CR, *There is Another Way..., A Report on the Work of the Ministry of Community Relations*, op. cit.

²⁷⁶ Voir Stormont, *Cabinet Meeting 19 February 1970*, Belfast, Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1970.

quartiers défavorisés des zones urbaines de Belfast et Londonderry/Derry²⁷⁷. Les critères de sélection des zones comprennent un volet social (logements insalubres, chômage, etc.²⁷⁸) et, à la différence du dispositif anglais, l'aspect de la division communautaire car vont être aidés les projets qui proposent d'agir en faveur d'un rapprochement entre catholiques et protestants, même si la nature de l'action à encourager reste floue. Dans ce cadre, par exemple, le ministère participe financièrement à l'aménagement d'un endroit appelé Cam Forest dans le comté de Londonderry car, nous dit-on, les installations y sont utilisées par des « (...) groupes protestants et catholiques d'East Belfast »²⁷⁹. Nous remarquons ici que la dimension de relations communautaires englobe des projets divers et que le lien est parfois ténu entre l'objectif de rapprochement sociétal et la fonction véritable du projet aidé.

Dans tous les cas, les initiateurs des projets transcommunautaires sélectionnés reçoivent une aide du ministère couvrant 75 % des besoins. Le reste doit être obtenu auprès de bienfaiteurs locaux grâce à une campagne de collecte de fonds. Dans le cadre de la loi *Social Need (Grants) Act*, le budget redistribué par le ministère de CR à des associations ou des projets divers représente 561 000 livres sterling pour les 15 premiers mois (de juin 1970 à septembre 1971)²⁸⁰, ce qui est une somme considérable et nettement plus importante que le montant distribué par la Commission aux associations dans les premiers mois de fonctionnement, entre décembre 1969 et décembre 1970, le montant total n'atteignant que 2 642 livres²⁸¹.

Or, deux années plus tard, une étude externe²⁸² critique le manque de logique dans la distribution des aides et le caractère arbitraire des décisions du ministère. Par exemple, les organes solidement établis reçoivent plus d'argent que des petits groupes naissants, dont les besoins sont pourtant plus urgents selon Hywel Griffiths²⁸³. Il conclut que :

(...) il est particulièrement difficile d'évaluer le travail du ministère car, tout simplement, il n'y avait pas de stratégie affirmée, ni de définition satisfaisante des critères de

²⁷⁷ La même législation a été passée en Angleterre en 1969, concernant également les zones urbaines (la différence étant que la majorité de la population en Irlande du Nord vit dans des zones rurales).

²⁷⁸ Griffiths Hywel, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit., p. 17.

²⁷⁹ Voir dans le rapport intitulé *There is Another Way..., A Report on the Work of the Ministry of Community Relations*, op. cit., p. 4 : "(...) Protestant and Roman catholic groups from East Belfast."

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 4.

²⁸¹ Voir dans le deuxième rapport annuel de la Commission : *Second Annual Report – 1st January 1971 to 30 April 1972*, op. cit., p. 23.

²⁸² Etude rendue publique en 1972 et mentionnée dans Griffiths Hywel, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit., p. 18.

²⁸³ Griffiths Hywel, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit., pp. 19-20.

définition du besoin social, et un certain aspect arbitraire lié à la distribution des aides sous la loi. Et pourtant le ministère l'a toujours considérée comme sa fonction majeure.²⁸⁴

Le ministère favorise un système de distribution des aides au sein duquel les autorités municipales et les organismes statutaires contrôlent toutes les étapes. Selon un article de la revue *Fortnight* publié en 1973 :

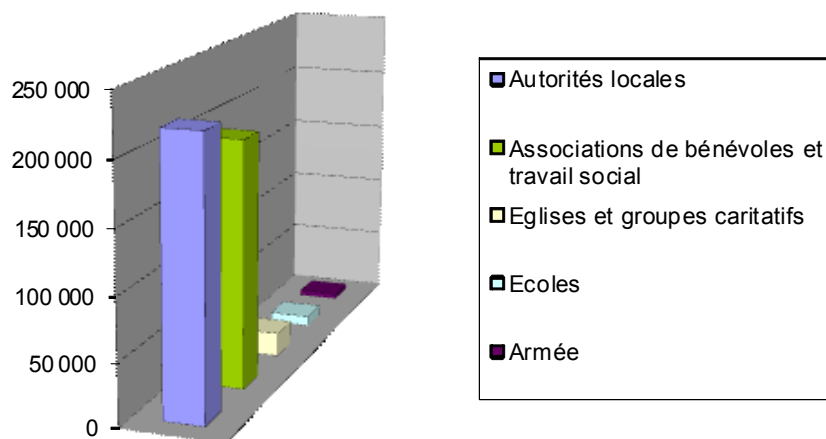
Il est possible de se rendre compte des approches différentes adoptées par le ministère et la Commission en observant l'utilisation faite par le ministère de l'argent mis à sa disposition. Les données disponibles jusqu'en 1972 montrent que les deux tiers de la somme totale circulait par l'entremise d'autorités locales existantes et d'organisations externes de charité et de bénévolat au lieu d'être distribuée directement aux associations et groupes nouveaux et existants qui étaient encouragés et développés par la Commission.²⁸⁵

Le graphique suivant rend compte de la répartition des aides financières par le ministère des CR pour l'année budgétaire 1972-73 (année en cours lors de la publication des chiffres) :

²⁸⁴ Griffiths Hywel, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit., pp. 20-21 : "The point is that it is particularly difficult to evaluate the Ministry's implementation simply because there were no declared strategies, no satisfactory definition of criteria for the definition of social need, and a certain arbitrary quality to the distribution of grants under the Act. And yet this was always regarded by the Ministry as its major function."

²⁸⁵ *Fortnight* magazine, "Community Action", in *Fortnight*, Belfast, 21 septembre 1973, pp. 1-2 : "Some indication of the differing approaches adopted by the Ministry and the Commission can be gained by looking at the way in which the Ministry used the money at its disposal. The figures which are available for the period up to April 1972 show that about two-thirds of the total amount spent was channelled through existing local authorities and external voluntary and charitable organisations rather than directly to the new and existing community associations and groups which were being encouraged and developed by the Commission."

Graphique 4 : Les aides distribuées par le ministère de CR en 1972-1973 (Montants en livres sterling)



Source : Graphique établi à partir d'un article publié dans la revue *Fortnight*, "Community Action", in *Fortnight*, Belfast, 21 septembre 1973, pp. 1-2.

Nous remarquons qu'une grande partie des aides est attribuée aux collectivités municipales, alors que le gouvernement britannique voulait précisément éviter de les impliquer. Ils sont toutefois rendus responsables, après l'introduction de la réforme des autorités locales de 1972, de la redistribution des aides au mouvement associatif dans le cadre de programmes sociaux divers. L'implication des autorités municipales s'explique en grande partie par la nécessité de trouver des partenaires régionaux dans la mise en œuvre du programme appelé *Social Needs (Grants) Act 1970*.

Le deuxième bénéficiaire le plus important des aides du ministère de CR est la catégorie des groupes associatifs. Mais les objectifs CR sur lesquels doivent travailler les autorités municipales et les associations ne sont pas définis par le ministère. Cela confère à la formule CR une qualité de coquille vide : la « question des relations communautaires » restant indéfinie accepte un nombre extensible d'éléments, allant de la division entre catholiques et protestants à la lutte contre la pauvreté.

En outre, nous percevons également que la nature et la dimension du travail fourni par le ministère dépendent grandement de la personnalité du ministre en charge. Dans un entretien effectué en 2004, Hayes, Président de la Commission entre 1969 et 1972, parle ainsi de Bleakley :

Bleakley était un syndicaliste, il était membre du Parti travailliste [nord-irlandais] et Faulkner l'avait introduit pour diriger ça [le ministère de CR]. Il [Faulkner] voulait ouvrir les choses au niveau du Cabinet de Stormont et c'est pour cela qu'il a nommé Bleakley au poste de ministre. Cet homme, le vendredi il me déposait un dossier de demande de financement et le lundi il était notre ministre. Et il voulait tout centraliser. Il était aussi en quelque sorte un évangélique. C'était un homme vraiment gentil et bon. Mais il ramenait tout au sermon, il fallait sermonner les gens : si nous prions tous ensemble et si nous apprenons tous à être ensemble... Alors que nous, de notre côté, nous étions beaucoup plus enclins à reconnaître la réalité du terrain et à quel point il était difficile de travailler avec les gens là où ils se trouvaient, en fait.²⁸⁶

Voici maintenant comment le ministre interprète la mission des CR :

L'un des points sur lesquels j'ai insisté était que si le ministère procurait des balançoires ou une cour de récréation une plaque devait alors être érigée pour signifier que cela avait été obtenu avec la coopération du ministère des CR... Nous devons trouver un moyen de faire savoir aux gens que le gouvernement est, et peut être, compatissant.²⁸⁷

Bleakley place le travail de CR du ministère dans une logique de représentation auprès de la société civile ; CR participe ici du mécanisme de relations publiques. De son côté, Basil McIvor, ministre de CR entre octobre 1971 et mars 1972, explique rétrospectivement sa conception du travail de CR dans son autobiographie publié en 1998 :

Selon moi, les relations communautaires représentaient une chose intangible. Ce n'était pas quelque chose qui pouvait être fourni, comme les écoles ou les hôpitaux. Ni imposé. Je me représentais ma nouvelle fonction surtout comme un rôle de présentation. Tout ce

²⁸⁶ Maurice Hayes, entretien, le 7 décembre 2004, Leinster House, Dublin, Entretien n°6, Annexe H : "Bleakley you see was a Trade Unionist, he was a Labour Party member and he was brought in by Faulkner to run this. He was opening up things in Cabinet and he made the man Minister of Community Relations. This guy on a Friday he was applying to me for grants and on a Monday he was the Minister. And he was very centralising. He was also sort of an evangelical. He was a really nice man, good man. But he put it all on a very preachy side, like preaching people: if we all pray together and if we all learn to be together... Whereas we were much more inclined to recognise the reality on the ground and how difficult it was to work with people where they were, you know."

²⁸⁷ David Bleakley, *Northern Ireland Assembly Reports*, 03/04/1974, cité par Bill Rolston dans "Reforming the Orange State: Problems of the Northern Ireland Community Relations Commission", *Thames Papers in Social Analysis, Series 1 : Northern Ireland*, 1977, p. 71: "One of the things I insisted on was that if the Ministry gave a swing or a playground a plaque was to be put there to say that this had been done with the cooperation of the Ministry of Community Relations... We must find a way to let the people know the government are and can be compassionate."

que je pouvais espérer accomplir était de faire prendre conscience aux gens qu'ils avaient un problème, que l'on pouvait le résoudre mais qu'ils étaient les seuls à pouvoir le faire.²⁸⁸

McIvor se place ici très clairement dans une approche subjective de la résolution de conflit ; la dimension objective s'en trouve désormais exclue. Ainsi, nous remarquons que la double mission du ministère dont nous avons parlé au début s'effiloche et que, dès 1971, ne persiste qu'une dimension subjective. L'une des explications possibles de cette évolution réside dans la difficulté inhérente au travail de défense des objectifs de CR au sein du gouvernement, particulièrement dans un contexte où le ministère de CR est marginalisé par son statut de nouveau venu. De plus, même si la volonté de propager la mission de CR dans les programmes gouvernementaux existe dans les discours de certains représentants politiques en 1969 (notamment les Premiers ministres nord-irlandais et britannique), l'abandon par le ministère de CR en 1971, après le départ de Simpson, de ce pan d'activité atteste des barrières existant au sein du gouvernement, qui, à l'évidence, contribuent à freiner la réflexion sur les changements induits par la généralisation de la mission de CR en son sein. Un tel processus de réflexion, s'il était engagé, amènerait à s'interroger sur l'impact des programmes politiques non seulement sur les relations entre les communautés protestantes et catholiques, mais aussi sur chaque communauté. Il faudrait alors prendre en considération les plaintes des catholiques notamment. Or, les représentants politiques de l'époque ne semblent pas disposés à s'interroger sur ces aspects. Dès lors, des ministres de CR tels que Bleakley et McIvor préfèrent insister sur l'aspect subjectif de la mission d'amélioration des CR en focalisant sur les populations affectées par les violences. Or, nous avons pu constater que cette mission elle-même reste floue et que les ministres en charge ne souhaitent pas approfondir le sujet ; ils se contentent de subvenir aux besoins de groupes de gens définis comme nécessaires dont les activités sont considérées respectables. Leur action se place alors dans le domaine de l'image : ils veulent « être vus »²⁸⁹ en train de faire quelque chose.

Contrairement au ministère, la Commission de CR souhaite dès le départ prendre le taureau par les cornes et s'engage dans un véritable processus de réflexion et d'action sur les

²⁸⁸ Basil McIvor, *Hope Deferred, Experiences of an Irish Unionist*, Belfast, The Blackstaff Press, 1998, p. 75: "My line was that community relations was an intangible thing. It was not something that could be provided, like schools or hospitals. Nor could it be imposed. I thought of my new role as largely presentational. The most I could hope to do was to make people realise they had a problem, that it was a soluble problem but that only they could solve it."

²⁸⁹ Référence à la citation de J. Edwards et R. Batley déjà utilisée dans cette étude et tirée de *The Politics of Positive Discrimination, an Evaluation of the Urban Programme 1967-77*, op. cit., p. 67-68 : "they [government] had to be doing something and to be seen to be doing it."

possibilités de faire avancer la mission d'amélioration des CR. Elle est aussi extrêmement prolifique. Pour cette raison, la partie suivante sur le fonctionnement précis de la Commission sera plus longue et précise que celui portant sur le ministère.

IV.2. La Commission de CR

Comme nous l'avons indiqué, les statuts, fonctions et pouvoirs de la Commission sont définis dans la loi *Community Relations Act (Northern Ireland)* de 1969²⁹⁰. Parmi les tâches dévolues à la Commission, elle doit assister le Commissaire de Plaintes dans son travail²⁹¹ et faire des recommandations aux autres ministères dans le domaine des relations communautaires si, et quand, le besoin s'en fait ressentir. L'acte stipule également que « la Commission peut fournir une aide financière à toute personne ou organisation étant concernée aux yeux de la Commission par les relations communautaires »²⁹². La Commission accorde donc un soutien à des organisations telles que Corrymeela²⁹³, ainsi qu'à des projets de centres aérés destinés aux enfants des quartiers défavorisés, projets dont l'objectif est double : sortir les enfants de l'environnement difficile des quartiers pauvres et créer une occasion de rencontrer des enfants de l'autre communauté. Malgré une dimension objective, la portée principale du devoir de la Commission reste donc subjective. Toutefois, la formulation reste très imprécise :

²⁹⁰ Document déjà cité dans la partie précédente.

²⁹¹ *Community Relations Act (Northern Ireland) 1969*, Belfast, HMSO, 1969 : "(...) the Commission shall consider any matter which the Northern Ireland Commissioner for Complaints may bring before them in connection with any exercise of his functions under the Commissioner for Complaints Act (Northern Ireland) 1969 and may give advice to him in respect of that matter (...)" Egalement disponible à : <http://cain.ulst.ac.uk/hmsocra1969.htm>, consulté le 14 juin 2006.

²⁹² *Community Relations Act (Northern Ireland) 1969*, Belfast, HMSO, 1969 : "(...) the Commission may give financial assistance to any persons or organisations appearing to the Commission to be concerned with community relations (...)". Texte consulté sur le site : <http://cain.ulst.ac.uk/hmsocra1969.htm>, consulté le 19 avril 2006.

²⁹³ *Corrymeela* est une association chrétienne créée en 1965. Elle a pour but de démontrer que la réconciliation entre les deux communautés catholiques et protestantes est possible. Pour de plus amples informations, voir <http://www.corrymeela.org>. Consulté le 14 juin 2006. L'un des fondateurs de *Corrymeela*, le révérend Ray Davey, a publié un livre sur l'association : *A Channel of Peace: The Story of the Corrymeela Community*. Londres, Marshall Pickering, 1993. Concernant les aides fournies par la Commission aux organisations, voir les comptes rendus publiés dans les rapports annuels de 1971 et 1973 dont nous parlerons en détail ultérieurement.

La Commission devra encourager la création de, et aider d'autres personnes à prendre des dispositions afin de garantir la création de relations communautaires harmonieuses et elle devra coordonner les mesures adoptées en ce sens par d'autres.²⁹⁴

Qui sont les « autres » ? Que sont des « relations communautaires harmonieuses » ? Les pistes à suivre sont vagues. Mais la Commission tourne à son avantage la liberté d'interprétation procurée par la formulation imprécise de la loi. De sa propre initiative, elle établit des projets multiples qui attestent d'une ambition et d'un foisonnement d'idées importants de la part de ses membres. S'inspirant de l'énergie mise au service de la solidarité par les populations touchées par les incidents entre 1968 et 1969, la Commission s'empare d'un mode de travail social appelé *community development*, CD, qui prend de plus en plus d'ampleur au Royaume-Uni dans les années 1960 car il entend surtout transformer radicalement les facteurs sociaux, économiques et politiques défavorisant certaines populations²⁹⁵. Les adeptes de *community development* croient que ces changements adviendront grâce à l'implication importante de la population dans des programmes autogérés, en autonomie par rapport aux autorités. Comme nous pourrons le constater par la suite, la direction de la Commission en Irlande du Nord est séduite par ce mode de travail social.

Le président de la Commission, Maurice Hayes, est le représentant officiel de l'organe et le responsable des relations internes et externes. Son directeur, Hywel Griffiths, est responsable des programmes, des équipes de travail et de la formation. En plus d'une secrétaire, la Commission est composée de quatorze membres (sept catholiques et sept protestants), désignés par le ministre de CR²⁹⁶. La Commission recrute en 1970 et 1971 quinze animateurs chargés d'entrer en contact avec la population et de mettre en place avec eux des projets de CR (ce sont les *Community Development Officer*, CDO). Finalement, la Commission nomme également un responsable du projet de CR dans les écoles, John Malone, en 1970 et un responsable de la recherche et de la publication, John Darby, accompagné d'un chercheur, G. Morris, en 1971.

²⁹⁴ *Community Relations Act (Northern Ireland) 1969*, Chapter 23, 1(3)(a), Belfast, HMSO, 1969, disponibles à : <http://cain.ulst.ac.uk/hmsocra1969.htm>, consulté le 17 mai 2006:

“(3) It shall be the duty of the Commission :

(a) to encourage the establishment of, and assist others to take steps to secure the establishment of, harmonious community relations and to coordinate the measures adopted for that purpose by others.”

²⁹⁵ Nous définirons plus précisément les fondements de *community development* et ses origines dans la partie suivante.

²⁹⁶ Critères de sélection non énoncés.

Les explications sur l'approche particulière adoptée par Maurice Hayes et Hywel Griffiths en 1969 se trouvent dans le premier rapport de la Commission, rédigé par Hayes. Les premières publications de la Commission diffusées en 1971 servent aussi de base d'analyse, notamment l'article rédigé par Griffiths, 'Community Development and Community Relations'²⁹⁷. En dehors du contexte purement nord-irlandais, Griffiths a publié des articles dans des revues spécialisées telles que *Community Development Journal*²⁹⁸. Enfin, le deuxième rapport de la Commission rend compte du travail effectué depuis le départ et renseigne sur les modalités précises et concrètes de fonctionnement.

La rencontre entre Hayes et Griffiths a définitivement servi à ancrer l'idée de *community development*, CD, en Irlande du Nord. D'ailleurs le recrutement de Griffiths à la position de directeur n'est pas anodin car la fonction précédemment occupée par Griffiths à l'université de Manchester consistait à coordonner le programme des cours sur *community development*, visant à former des CDO. Né au Pays de Galles, Griffiths travaille en Zambie (alors la Rhodésie du Nord) pendant six ans pour une institution de développement rural dépendant du *Colonial Office*²⁹⁹. A l'époque CD est une stratégie de développement mise en avant par le *Colonial Office*, même si les pratiques ne sont pas encore très clairement définies. Il existait à l'époque peu d'ouvrages analysant CD, si ce n'est les rapports de bonne pratique publiés par les Nations Unies. Griffiths raconte dans un entretien de 2005 :

(...) on parlait beaucoup du concept de *community development* à cette époque-là. Il est arrivé en Rhodésie du Nord, au Département du Développement Rural Intégré et y a été adopté et j'en ai fait partie. Ainsi, à partir de là, mes origines concernant CD sont liées aux Nations Unies et leurs publications, rapports, etc.³⁰⁰

Il incombe alors à chaque fonctionnaire du *Colonial Office* d'interpréter le sens de CD et de mesurer la validité d'une pratique en fonction du bon sens de chacun. Griffiths précise que : « En fait, au lieu d'accepter que ce soit une bonne chose de faire ceci ou cela, on se

²⁹⁷ Hywel Griffiths, "Community Development and Community Relations", in *Community Forum*, n°2, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, automne 1971, pp. 3-7.

²⁹⁸ Hywel Griffiths, "The Aims and Objectives of Community Development", in *Community Development Journal (An International Journal for Community Workers)*, vol. 9, n° 2, avril 1972, pp. 88-95.

²⁹⁹ Le *Colonial Office* était un ministère britannique spécialement créé pour gérer les questions coloniales. Il fut créé en 1854 puis transformé et intégré au sein de l'organe *Foreign and Commonwealth Office* en 1968. Voir : Central Office of Information, *Community Development*, Londres, HMSO, 1966.

³⁰⁰ Hywel Griffiths, entretien, le 8 avril 2005 à Cardiff, Entretien n°5, Annexe H : "(...) the concept of CD was being talked about very much at that time and it came into Northern Rhodesia and the Department of Integrated Rural Development and became part of that and I became part of that. So my background from that point onwards as far as CD is concerned was very much related to the United Nations and the United Nations publications and reports and so on."

demande d'abord s'il s'agit d'une stratégie adaptée aux circonstances³⁰¹. » Griffiths travaille ensuite pendant deux années pour le *British Council* au Niger. Puis, en 1969, il pose sa candidature au poste de directeur de la Commission en Irlande du Nord et parle, devant un jury comprenant le futur président Maurice Hayes, des vertus de *community development*.

Le directeur de la Commission, Maurice Hayes est originaire de County Down en Irlande du Nord. Il travaille en tant que notaire avant d'être nommé président de la Commission en 1969³⁰². Il s'intéresse alors aux pratiques de CD et connaît notamment le travail de l'association *Muintir Na Tire* en République d'Irlande, association dirigée par un prêtre convaincu des avantages du travail collectif face à la pauvreté dans les zones rurales d'Irlande. *Muintir Na Tire* existe depuis 1931³⁰³. Des expériences de CD menées dans d'autres régions en Europe lui parviennent, notamment celle conduite aux Pays-Bas, dont il prend connaissance lors de l'intervention du docteur Hendriks lors d'une conférence à *Magee College* à Londonderry/Derry. Hayes est ouvert à des pensées et des pratiques progressistes³⁰⁴.

Deux autres personnes ont également compté dans l'évolution de la Commission ; il s'agit de John Malone et de John Darby. John Darby est enseignant d'histoire avant de devenir responsable de la recherche et de la publication au sein de la Commission. John Malone est détaché de son poste de directeur d'école en vue de développer, au sein de la Commission, un projet de relations communautaires pour les écoles. En ce sens il prépare un plan d'enseignement, anticipant de 20 ans le programme de *Mutual Understanding*³⁰⁵.

La loi exige de la Commission qu'elle « développe, et garantisse l'adoption de projets d'éducation visant à dissiper ou à décourager les pratiques discriminatoires »³⁰⁶. L'idée de

³⁰¹ Hywel Griffiths, Entretien n°5, Annexe H : "Well, instead of accepting that it is a good thing to do this, you first of all ask questions about whether it is an appropriate strategy under the circumstances."

³⁰² Il prend aussi part à la création du *Community Relations Council* en 1990. Il fait aujourd'hui partie du sénat irlandais. Voir : Maurice Hayes, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, op. cit., p. 91 et Maurice Hayes, Entretien n°6, Annexe H.

³⁰³ Fr. Mark Tierney, *The Story of Muintir na Tire, 1931-2001 - the First Seventy Years*, Tipperary, Muintir na Tire, 2004. Des informations sur l'organisation sont disponibles à l'adresse : <http://www.muintir.ie>, consulté le 15 juin 2006.

³⁰⁴ Maurice Hayes connaît également l'expérience d'une entreprise coopérative à Mondragon/Arrasate au Pays Basque. Par ailleurs, ses lectures comprennent des articles de G.B. Newe (premier catholique haut placé dans la Fonction publique en Irlande du Nord), des ouvrages de sociologie, d'anthropologie (le géographe et anthropologue gallois Estyn Evans) et de sociologie de l'urbain états-unienne (Robert Park, *The Chicago School*, Paul Ylvisaker). Voir Maurice Hayes, Entretien n°6, Annexe H.

³⁰⁵ *Mutual Understanding* est le nom donné à un programme promu par le ministère de l'Education en Irlande du Nord à partir de 1983 pour donner une impulsion aux projets existants de rapprochement communautaire dans les écoles (notamment à travers des matières spécifiques dans le programme scolaire).

³⁰⁶ *Community Relations Act (Northern Ireland) 1969*, Chapter 23, 1(3)(d), Belfast, HMSO, 1969 : "to develop, and secure the adoption of, educational programmes intended to eliminate or discourage discriminatory practices". Texte disponible sur le site : <http://cain.ulst.ac.uk/hmsocra1969.htm>, consulté le 19 avril 2006.

‘projets d’éducation’ étant vaste, cela comprend les projets de rencontres entre enseignants et proviseurs d’écoles, mais aussi les études des programmes scolaires, le lancement de travaux de recherche dans les classes sur un sujet d’intérêt local, etc. Mais, justement parce que la formulation est vague, la mise en place du comité interne à la Commission, *Schools Project*, dirigé par John Malone entre également dans le cadre de travail fixé par la loi. L’éducation comporte donc deux volets : les besoins en termes de formation ressentis par les associations ou les CDO (sur l’interprétation de la loi ou le développement de projets, etc.) et la recherche d’une politique efficace d’amélioration des CR dans les écoles. La Commission entame des réflexions dans les deux domaines, qui n’aboutissent pas en raison de l’immensité de la tâche et des limites imposées par son statut (elle n’a ni les ressources humaines ni financières nécessaires).

En matière d’éducation, les domaines d’enseignement vont de l’apprentissage de techniques radiophoniques et journalistiques à la formation des professeurs. Pour les CDO, les cours « encourageraient des activités intercommunautaires grâce à un échange d’idées, de cultures et d’expériences »³⁰⁷. Il semble important d’impliquer les institutions d’éducation existantes notamment les autorités locales (*area boards*) et l’organisme *Workers’ Educational Association*, WEA. Les écoles et la jeunesse constituent un volet central des projets liés à l’éducation car des études démontrent que l’implication des jeunes dans des actes violents est liée à l’état de privation de leur quartier. Par exemple Edwin Rhodes et P.J. McCormack de l’université d’Ulster réalisent une étude sur la jeunesse de Londonderry/Derry en 1969³⁰⁸. La Commission s’intéresse notamment à la création de complexes sportifs (*field centres*). En parallèle, elle met des moyens en œuvre pour assister ceux qui quittent l’école à un jeune âge³⁰⁹.

³⁰⁷ Community Relations Commission (membres employés), *op. cit.*, p.15: “Such courses would encourage inter-community activities through the communication of ideas cultures, and experience.”

³⁰⁸ Edwin Rhodes, P. J. McCormack, *Youth in Derry : a Survey Report*, Londonderry/Derry, The New University of Ulster, Magee University College, 1971. Voir également : P.J. McCormack, “Times Past”, in *Community Forum*, n° 2, 1972, pp. 25-26. Plus tard, en 1987, Desmond Bell réalise une étude de terrain sur les modes de rassemblement des groupes de jeunes loyalistes dans les quartiers défavorisés en Irlande du Nord et aboutit à des conclusions similaires : Desmond Bell, “Acts of Union: Youth Sub-Culture and Ethnic Identity amongst Protestants in Northern Ireland”, in *British Journal of Sociology*, n°38, n°2, 1987, pp. 158-83 ; Desmond Bell, “Marching for Identity: Youth Culture and Sectarianism in Northern Ireland”, *ESRC Newsletter*, n°61, novembre 1987, pp. 29-31 ; Desmond Bell, *Acts of Union: Youth Culture and Sectarianism in Northern Ireland*, Londres, Macmillan Education, 1990.

³⁰⁹ Derick Wilson, “An Approach to some Early School Leavers”, in *Community Forum*, n°1, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, Printemps 1971, pp. 20-23. Par exemple une journée de conférence est organisée à Newry pour des élèves, sur la thématique de la ‘Préparation à la vie et au travail’, *Preparation for Life and Work*. Voir Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, *op. cit.*, p. 24.

Plusieurs rencontres sont organisées entre proviseurs et professeurs de diverses écoles et le comité de travail sur les écoles (*Schools Community Relations Project*) étudie une possible contribution des programmes scolaires à l'amélioration des relations communautaires. Au sein de ce comité, dirigé jusqu'en août 1971 par John Malone, de nombreuses études de cas sont menées, et ce dès la première année de fonctionnement³¹⁰. Malheureusement, le projet est abandonné après le départ de John Malone. Plus largement, les possibilités de la mission d'éducation sont sans cesse diversifiées. Par exemple, Kenneth Jamison entame une réflexion sur l'aspect culturel³¹¹ ; Hayes mentionne l'existence d'un comité culturel chargé de « dégager les qualités des deux cultures et traditions »³¹². Cet aspect n'a malheureusement pas été développé par la Commission car ses activités cessent en 1974, mais il préfigure la politique britannique d'amélioration des CR en Irlande du Nord mis en place après 1986, dont le fondement est le principe de la diversité culturelle en référence justement aux 'deux traditions'³¹³.

Ainsi, venus d'horizons divers, les membres de la Commission, comprenant la direction (Hayes et Griffiths), les CDO recrutés à partir de 1970, Darby et Malone, s'interrogent sur les méthodes de rapprochement efficaces et adaptées à l'Irlande du Nord. Or, la loi *Race Relations Act* est quasiment l'unique référent pour les premiers professionnels employés au sein de la Commission à partir de 1969. L'expérience anglaise sert notamment de modèle à la Commission afin d'aider à définir les modalités de diffusion de l'information et de la publicité³¹⁴. Mais, loin d'appliquer systématiquement les dispositifs britanniques, les programmes en Irlande du Nord s'en écartent rapidement, le travail sur le terrain ne cadrant pas dans l'axe paradigmatique des relations raciales. La raison en est simple : les relations

³¹⁰ Par exemple, Paul Burrows publie les conclusions d'une étude sur *Portadown College* et *Our Lady's Grammar School*. Voir Paul Burrows, "Schools Community Relations Project", in *Community Forum*, n°1, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, Printemps 1971, pp. 25-6.

³¹¹ Kenneth Jamison, "Culture and Community Relations", *Community Forum*, n°1, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, printemps 1971, p. 5.

³¹² Maurice Hayes, "Community Relations – A Historical Perspective", Belfast, Standing Advisory Commission on Human Rights, 10 avril 1987, p. 18: "Another little known activity was a cultural committee which I shared with the first Minister and which tried to draw out the qualities of the two cultures and traditions."

³¹³ Nous en parlerons en détail dans la Troisième partie (Chapitre 6, Sous-partie I).

³¹⁴ Par exemple, dans le premier rapport de la Commission rédigé par le président Hayes, la référence à la pratique britannique en matière de communication et de publicité est clairement exprimée : "A plusieurs occasions on nous a incités à nous lancer dans une campagne publicitaire à grande échelle notamment sur la télévision afin de promouvoir l'idéal de relations sociales améliorées. Nous avons étudié la question d'assez près et avons observé des campagnes proposées et même menées sur la question des rapports raciaux en Angleterre. Nous avons présenté une campagne et calculé son coût." Northern Ireland Community Relations Commission, *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, op. cit., p. 12: "We have been urged on several occasions to engage in an extensive advertising campaign particularly on television to promote the ideal of better community relations. We have examined the subject in some depth and have looked at campaigns both proposed and carried out in connection with race relations in England. We have had a planned campaign presented and costed."

dont on parle sont foncièrement dissemblables (problème de ségrégation en Irlande du Nord et de tensions raciales en Angleterre). Il faut chercher des moyens d'action différents adaptés à la situation régionale. Ainsi, dans la phase de réflexion des débuts de la Commission, Hayes se rend à des endroits clés en vue de se renseigner sur la nature des problèmes et les moyens d'y remédier. Il raconte dans son autobiographie publiée en 1995 :

Ma rencontre la plus surprenante, peut-être, a eu lieu en me rendant au département des Etudes Sociales à l'Université de Queens à la recherche d'idées et de conseils, de travaux non publiés, de thèses, même de mémoires d'étudiants, quoi que ce soit qui puisse révéler les dynamiques du conflit, pour m'y entendre dire tout simplement qu'il existait une règle de fonctionnement au sein du département écartant tout débat sur ces questions qui entraînent trop de divisions.³¹⁵

Les canaux de communication sont relativement absents entre les professionnels du travail social, les élus, les chercheurs d'université et les associations. L'espace de débat est quasi inexistant.

Les premiers secours qui devraient être rendus par les services publics sont clairement défaillants en temps de crises provoquées par les émeutes en 1968 et 1969. Les habitants des quartiers touchés par les violences s'organisent alors eux-mêmes pour pallier les besoins, comme nous avons pu le constater lorsque nous avons parlé des incidents d'août 1969. La société civile continue ainsi de mettre en pratique des activités d'entraide pour améliorer le quotidien. Les membres de la Commission constatent rapidement l'insuffisance de projets d'aide sociale, notamment en ce qui concerne le logement, les transports et les aires de jeu ou terrains de sport pour les jeunes³¹⁶. Ainsi, la Commission, qui était d'abord pensée pour répondre à des tensions intercommunautaires devient, parfois malgré elle, un substitut de bureau d'assistance sociale. Elle propose alors d'accompagner ce mouvement populaire en promouvant un projet de société spécifique fortement influencé par la pratique de l'autogestion. Une approche de travail social propre prend alors forme en Irlande du Nord,

³¹⁵ Maurice Hayes, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, op. cit., p. 85 : "My most surprising encounter, perhaps, occurred when I went to the Social Studies Department at Queen's University in search of ideas and guidance, unpublished matter, theses, student essays even, anything that might throw light on the dynamics of the conflict, only to be told that there was a rule in the department that precluded discussion of these issues as being too divisive."

³¹⁶ Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), "Overcoming Social Handicaps/Public Provision", *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, op. cit., pp. 25-26.

ancrée dans la nature des activités menées par les associations³¹⁷ et influencée par la méthode de *community development*.

Ainsi, malgré une durée de vie courte de cinq ans et un cheminement ardu à cause d'une atmosphère de violence démesurée, avec des affrontements à des intervalles rapprochés et réguliers, la Commission réussit néanmoins à établir un mode de fonctionnement alliant pragmatisme et réflexion, qui servira longtemps de référence. La formulation vague de la loi de 1969 permet aux dirigeants de la Commission de favoriser une spécialité de travail social naissante, *community development*, parfois aussi appelée *community work*. F.L. Boyle, un ancien employé de la Commission (*Community Development Officer*), écrit en 1976 que le programme de la Commission représente « un jalon dans l'évolution de la philosophie et des pratiques de *community work* dans la province »³¹⁸. Hayes résume ainsi la ligne de conduite :

Le travail de la Commission est dans une large mesure un travail d'exploration et d'éducation : il s'agit de découvrir les causes des antagonismes, d'encourager les gens à les proscrire, et de construire un climat d'opinion grâce auquel toute discrimination, dans quelque domaine que ce soit et quelle qu'en soit la raison, sera découragée et des relations communautaires positives encouragées. De par sa nature, l'accomplissement de la tâche sera lent. C'est aussi un domaine où il est difficile de mesurer les progrès dans le court terme, et où l'amélioration reste impossible à quantifier.³¹⁹

Hayes met en exergue la difficulté de la mission de CR au niveau de la théorisation et de l'évaluation. Certaines questions difficiles posent problème de manière récurrente, notamment sur ce qui produit des rapports communautaires violents et sur les méthodes permettant de rapprocher les membres des deux communautés. La citation précédente présente en condensé les caractéristiques du processus de création et de théorisation du mode

³¹⁷ Il est intéressant de rappeler que le travail de la Commission anglaise avait également évolué en fonction du travail effectué par les associations sur le terrain en passant de l'aide à l'installation des immigrés au rapprochement entre communautés d'immigrés, *guest communities* et de natifs, *host communities*. Voir : Michael J. Hill & Ruth M. Issacharoff, *op. cit.*, p. 20.

³¹⁸ F.L. Boyle, "Community Development and Community Relations: The Community Development Programme of the Northern Ireland Community Relations Commission: an Introductory Study", PhD non publié, New University of Ulster, 1976, p. 86 : "(...) a milestone in the development of the philosophy and practice of community work in the Province."

³¹⁹ Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, *op. cit.*, p. 3 : "The work of the Commission is largely exploratory and educational: to discover the causes of disharmony, to encourage people to eliminate them, and to build up a climate of opinion through which discrimination in any field and for any reason will be discouraged and good community relations positively encouraged. Of its nature this is a slow task. It is also an area in which progress is difficult to measure in the short term, and improvement impossible to quantify."

d'intervention choisi par les membres de la Commission. Hayes reconnaît par exemple le besoin de réajustements structurels incessants. Il fait également preuve d'un immense sens de la précaution, notamment au moment de définir les causes du conflit. Il reconnaît la multiplicité et la complexité des facteurs déclencheurs. Il affronte rapidement le problème du fonctionnement de l'organe CRC, notamment la difficile définition des catégories d'intervention sociale dans le paysage politique et social nord-irlandais : quel est le rôle d'une intervention de CR ? Quelle méthode répond le mieux à la situation ? Il désire en fait mettre en place des stratégies multiples :

Il devint vite évident que les facteurs empêchant le développement de bonnes relations communautaires n'étaient pas seulement religieux ou politiques, ni économiques ou sociaux, ni culturels ou historiques, mais étaient en fait une combinaison changeante et complexe de ces éléments et d'autres. Nombre d'aspects du problème ne sont pas spécifiques à cette société : les attitudes changeantes envers l'autorité ; l'impact des changements sociaux et économiques ; le désir de la population de prendre part aux décisions ayant une influence sur leurs vies ; un sentiment de frustration quand un système de gouvernement de plus en plus complexe rend cette participation impossible.

C'était clair aussi que quantité de nos problèmes sont le résultat d'un investissement financier trop faible dans le logement, la rénovation urbaine, le bien-être des jeunes et *community development*. Il est tout aussi important, à nos yeux, d'assurer rapidement des investissements dans ces domaines ; car il y a plus d'une sorte de minorité dans notre société dont les pauvres, les sans-abri, les personnes âgées, les handicapés. Si l'on veut améliorer les relations communautaires, il faut s'occuper également de leurs infirmités. Il n'y a pas de solution facile ni rapide. De même qu'il n'y a pas une cause unique aux maux de notre société, il n'y aura certainement pas non plus un remède unique. Le travail de la Commission n'ira pas vraiment de l'avant grâce à une seule action spectaculaire mais plutôt par une série de stratégies influant à des niveaux multiples et variés, appliquées à des échelles de temps différentes.³²⁰

³²⁰ Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, op. cit., p. 3: "It was soon obvious that the factors inhibiting good community relations are not solely religious or political, economic or social, cultural or historic, but a complex and changing combination of these and other elements. Very many aspects of the problem are not peculiar to this society: changing attitudes to authority; the impact of social and economic change; the desire of people to participate in decisions affecting their lives; the feeling of frustration when an increasingly complex system of administration makes it impossible for them to do so.

Dans la première partie de la citation, Hayes met en exergue l'importance de facteurs universels de mécontentement dont les questions de la confiance (ou de la méfiance) envers l'autorité et de la participation démocratique du plus grand nombre. Il identifie deux points essentiels en Irlande du Nord résultant notamment de la prévalence de systèmes de représentation politique défaillants depuis la création de l'Ulster en 1920. Le sentiment de méfiance envers l'autorité d'une part, et, de l'autre, la recherche de systèmes alternatifs à échelle locale favorisant une participation de la population dans le processus de prise de décisions constituent deux éléments moteurs dans le développement d'un mouvement associatif fort. Hayes finit en mentionnant les solutions aux problèmes nord-irlandais. Précisément, qu'ont donc été le travail de la Commission, ses objectifs et stratégies ? Quelle est l'application en Irlande du Nord de *community development* ? Pourquoi opter pour cette méthode de travail ? Quelle a été la place des activités de réconciliation communautaire ?

Comme nous l'avons évoqué dans l'Introduction, le militantisme associatif nord-irlandais s'associe dans les années 1970 à un courant de travail social développé par ailleurs en Grande-Bretagne et en Europe : il s'agit de *community development* (CD). CD émerge à la fin des années 1960 de la volonté de changements plus radicaux exprimée par une partie de la population et quelques professionnels du travail social³²¹. La question essentielle soulevée alors est de savoir qui de l'Etat ou de la société civile est à même de conduire les réformes nécessaires. C'est aussi la stratégie choisie par le premier organe de CR en Irlande du Nord, la *Community Relations Commission* (1969-1974). Mais avant d'évoluer dans les sociétés européennes, les pratiques de CD naissent dans les années d'après-guerre (1940 et 1950), dans les pays colonisés par le Royaume-Uni en Afrique (la Rhodésie du Nord³²², la Tanzanie, le Nigéria, le Kenya, etc.), en Malaisie de l'Est et en Inde.

L'expression *community development* émerge effectivement dans le contexte d'administration coloniale des années 1940 et 1950. Dans les textes du *Colonial Office*³²³ où

It was also clear that many of our troubles are the result of under-investment in housing, redevelopment, youth welfare and community development. We regard it as important to ensure rapid investment in these areas; for there is more than one kind of minority in our society; the poor, the homeless, the old, the handicapped are all minorities. Good community relations will require concern for their disabilities also. There is no easy or quick solution. As there is no one single cause for the ills of our society, there is unlikely to be any one single cure. The work of the Commission will be advanced not so much by a single dramatic act as by a whole series of strategies at many different levels enacted on various time scales."

³²¹ Les ouvrages fondamentaux pour comprendre CD sont William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, Londres, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1965; Fred Milson, *An Introduction to Community Work*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1974 ; Michael J. Hill et Ruth M. Issacharoff, *op. cit.*.

³²² Devenue la Zambie depuis l'accession à l'indépendance en 1964.

³²³ Voir notamment : Central Office of Information, *Community Development*, Londres, HMSO, 1966.

elle apparaît pour la première fois, elle renvoie à un processus de formation à des procédés politiques démocratiques. Hywel Griffiths explique en 2005 :

L'idée de *community development* est apparue pendant la Seconde Guerre mondiale. Ils [le gouvernement britannique] ont demandé à un groupe de représentants gouvernementaux haut-placés et à des chercheurs de se réunir et de réfléchir sur ce qui allait se passer après la guerre concernant l'empire colonial et sur ce qu'il convenait de faire. Ils ont prévu la fin de l'empire et anticipé l'émergence d'Etats démocratiques indépendants. Le problème était que la plupart des pays concernés étaient encore largement administrés en accord avec les coutumes traditionnelles qui étaient tout sauf démocratiques. Il fallait alors une politique de développement des compétences démocratiques commençant par la base. C'est ainsi que *community development* a vu le jour. L'objectif de ce programme était le développement politique et la création d'une masse critique de compétences et d'activités démocratiques dans la communauté, desquels pourrait émerger au moment opportun une structure viable de politique nationale.³²⁴

La stratégie consiste à engager une « participation active, et si possible à partir d'une initiative locale, mais si cette initiative n'est pas prise spontanément, par l'usage de techniques destinées à la stimuler »³²⁵. Néanmoins, Griffiths souligne des difficultés de deux ordres. D'une part, comme il fallait également développer les ressources économiques et sociales (santé, logement, éducation), les objectifs se sont multipliés en défaveur du but premier d'émancipation politique. D'autre part, l'accession à l'indépendance des colonies a eu lieu plus tôt que prévu, ne laissant que trop peu de temps pour développer une éducation aux pratiques démocratiques. Ainsi, CD a été réduit à un travail de développement du système d'administration de la santé et des services sociaux, des méthodes d'éducation et des

³²⁴ Hywel Griffiths, correspondance personnelle, 20 février 2006 : "The idea of community development originated during the Second World War. A group of highly placed government officials and academics were asked to come together and think about what would happen after the war with regard to the colonial empire and what should be done about it. They forecasted the end of empire and anticipated the emergence of independent democratic states. The problem was that most of the countries concerned were still largely ruled according to traditional customs which were anything but democratic. A policy was therefore required to develop the skills of democracy from the base up. That is how 'community development' came into existence. It was intended as a programme for political development to create a critical mass of democratic activities and skills at community level from which a viable structure of national politics could emerge in due course."

³²⁵ Colonial Office, *Community Development. A Handbook*, Londres, HMSO, 1958, p. 2: "(...) active participation, and if possible on the initiative of the community, but if this initiative is not forthcoming spontaneously, by the use of techniques for arousing and stimulating it."

techniques agricoles³²⁶, aux dépens des objectifs d'émancipation politique fixés au départ. Les spécialistes se rendent compte par ailleurs que les objectifs de CD peuvent être convertis par un pouvoir en place au service d'un programme conservateur. Par exemple, un programme de CD fut mis en place en Inde par l'administration coloniale dans les années 1940 puis continué par le gouvernement indien, après l'accession à l'indépendance. Le système, appelé *panchayat*, visait en théorie le développement social et économique des communautés rurales. Or, des chercheurs anglais³²⁷ ont critiqué le projet en soupçonnant le gouvernement indien de chercher en fait à maintenir en place les structures élitistes de la politique (le système de castes).

Néanmoins, influencés par l'expérience britannique en Inde et en Afrique, les Nations Unies prônent les mérites de la stratégie de *community development* dans un contexte européen³²⁸. En Angleterre, les professionnels du travail social empruntent et développent la notion, comme en attestent les ouvrages apparaissant à partir de 1957 dirigés ou rédigés par des professionnels tels T.R. Batten, un universitaire travaillant au *London Institute of Education*³²⁹. Cependant, la nature du travail change dans les pays européens. Même si la dénomination de CD y est reprise, la mission définie au Royaume-Uni ne comporte pas de similarité avec les pratiques encouragées dans les anciennes colonies. Fred Milson précise en effet que : « (...) la nature des tâches varie dans les deux cultures contrastées à un point où le fait d'utiliser la même description pour les deux peut devenir un obstacle.³³⁰ »

CD au Royaume-Uni est une méthode fortement influencée par les sciences comportementales³³¹. Selon William Biddle, il peut être considéré comme un « laboratoire »³³² d'idées :

³²⁶ Cette transformation est perceptible dans le bilan effectué par le *Central Office of Information* à la demande des services d'Information britanniques (*British Information Services*). Voir Central Office of Information, *Community Development*, op. cit.

³²⁷ Voir Marjorie Mayo, "Community Development: A Radical Alternative ?", in Roy Bailey et Mike Brake (eds), *Radical Social Work*, Londres, Edward Arnold, 1975, pp. 129-143.

³²⁸ Voir notamment : Nations Unies, *Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development*, New York, Nations Unies, 1971.

³²⁹ T. R. Batten, *Communities and their Development. An Introductory Study with Special Reference to the Tropics*, Londres, Oxford University Press, 1957 ; T. R. Batten et M. Batten, *The Human Factor in Community Work*, Londres, Oxford University Press, 1965 ; T. R. Batten, *The Non-Directive Approach in Group and Community Work*, Londres, Oxford University Press, 1967. Pour une chronologie de l'apparition de l'expression, voir les détails dans J. Midgley, A. Hall, M. Hardiman et D. Narine, *Community Participation, Social Development and the State*, Londres, Methuen, 1986. Une chronologie plus brève est disponible à l'adresse : <http://www.infed.org/community/b-comdv.htm>, consulté le 15 juin 2006.

³³⁰ Fred Milson, op. cit., p.15 : "But the nature of the tasks varies in the contrasted cultures to a degree that can make it unhelpful to use the same description for both."

³³¹ *Ibid.*, pp. 91-92.

D'après l'une des conclusions théoriques développées à ce jour, le comportement humain tend à varier énormément selon l'atmosphère dans laquelle il se forme. Le comportement est donc, dans une large mesure, une fonction du groupe et de la communauté environnants (l'atmosphère sociale) ou, plus précisément, de la perception que l'on s'en fait (l'atmosphère psychologique). Une même personne répondant aux attentes d'un laboratoire ou d'une salle de classe se comportera différemment face aux attentes de la communauté. Comme peu de laboratoires de recherches peuvent fournir des informations sur les comportements dans des conditions de vie pratiques, la recherche doit être menée au sein de la communauté en tant que laboratoire. Et le travailleur de *community development* en vient lui-même à effectuer des recherches, parfois seul, la plupart du temps en coopération avec des citoyens de la communauté, et d'autres fois avec des spécialistes en sciences comportementales désirant participer à l'observation des processus de développement.³³³

L'apport fonctionne dans les deux sens : la réflexion scientifique permet de penser des pratiques de CD, et l'expérience de CD rend possible des découvertes sur l'individu en développement³³⁴. Plus généralement, CD se trouve à l'interface de groupes sociaux importants comprenant les institutions gouvernementales, l'association, la société civile, les chercheurs en sciences sociales et le secteur du travail social. Par conséquent, les possibilités de travail offertes par CD sont extrêmement variées, allant de la lutte contre la pauvreté à la résolution des conflits. Au fur et à mesure, plusieurs catégories de travail de CD sont identifiés, en fonction de l'approche adoptée, de la nature des participants (un organe statutaire ou une association), du lieu d'application, etc.

³³² Biddle confère à CD le statut de « science appliquée ». William W. Biddle, "An Applied Behavioural Science", *Community Development Journal, An International Journal for Community Workers*, vol. 6, n°1, hiver 1971, p. 23 : "laboratory", "an applied science".

³³³ *Ibid*, p. 24 : "Among the theoretical conclusions so far developed is that human behaviour tends to vary enormously with the atmosphere within which it occurs. Behaviour then is, to a considerable extent, a function of community and group environment (social atmosphere) or more accurately, of the perceived environment (psychological atmosphere). The same person responding to laboratory or classroom expectations will behave quite differently in response to community expectations. Since few laboratories set up for purposes of research can give data on behaviour in practical living, research must be carried on in the community as a laboratory. And the community developer himself becomes a researcher, sometimes alone, most often in cooperation with citizens of the community, sometimes also with behavioural scientists who are willing to become participant observers of the processes of development."

³³⁴ William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, op. cit., Preface, p. viii.

Hywel Griffiths dénombre six modèles de CD en 1974³³⁵. Le premier modèle est celui de la catégorie de travail social dont on a parlé, qui se veut plus radicale vis-à-vis de formes traditionnelles d'assistance sociale. Nous l'appellerons désormais CD(1) pour la différencier des cinq autres modèles de CD.

En l'occurrence, la deuxième méthode de CD est pratiquée par les institutions, dont nous verrons plusieurs exemples dans notre étude. Il peut s'agir notamment de programmes de lutte contre la pauvreté axés sur un ou plusieurs principes chers à CD(1) tels que la participation des habitants dans les prises de décision ou la recherche constante de leur implication dans les programmes. Or, même si le modèle de CD ainsi repris par les institutions révèle une véritable envie de la part des autorités d'ouvrir les systèmes d'aide institutionnels à des pratiques nouvelles et audacieuses, il s'avère cependant que les praticiens de CD(1) perçoivent ces programmes comme un ersatz de CD.

Le troisième modèle décrit par Griffiths est en fait le précurseur de CD(1). Il s'agit des pratiques de développement social, politique et économique mises en place dans les colonies par le gouvernement britannique après la Seconde Guerre mondiale. Quant aux trois méthodes restantes, elles sont pratiquées dans des domaines restreints tels que la rénovation urbaine, l'éducation pour les adultes et l'activisme politique³³⁶. Nous aurons l'occasion, au cours de notre étude, de revenir sur certaines d'entre elles et sur leur application concrète en l'Irlande du Nord. Il faut comprendre par ailleurs que ces six modèles peuvent être appliqués simultanément dans un même endroit. Mais, pour faciliter la lecture de notre étude, nous avons choisi de garder la numérotation du premier modèle et de parler de CD(1) lorsque nous faisons référence effectivement à la nouvelle catégorie de travail social. Nous verrons d'ailleurs que ce cas de figure prédomine en Irlande du Nord grâce notamment au travail de la Commission.

Il paraît essentiel d'expliquer maintenant en quoi consiste la nouveauté de CD(1) et pourquoi il a séduit les dirigeants de la Commission en 1969 et par la suite. Globalement les domaines de travail couverts par CD(1) comprennent des aspects relativement conventionnels dont l'amélioration des infrastructures concernant l'ensemble de la population (salles de fêtes, équipements sportifs, crèches) et le bien-être de tous, surtout des plus vulnérables (les personnes isolées, handicapées, pauvres). Cependant, CD(1) propose également d'agir sur le

³³⁵ Son analyse, extraite de l'article "The Aims and Objectives of Community Development", in *Community Development Journal. An International Forum*, vol.9, n°2, avril 1974, pp. 89-92, peut être consultée en annexe, Annexe E.

³³⁶ Voir Hywel Griffiths, "The Aims and Objectives of Community Development", in *Community Development Journal. An International Forum*, op. cit., pp. 89-92.

domaine nouveau de la représentation des associations dans les institutions. Nous comprenons ici pourquoi les représentants de la Commission nord-irlandaise de CR s'intéressent à partir de 1969 au modèle de CD(1), qui procure en l'occurrence des outils pouvant répondre au besoin fort de participation. CD(1) donne des moyens d'accroître l'implication de la population dans les prises de décision alors que le niveau de participation démocratique est relativement bas en Irlande du Nord (à cause des systèmes électoraux que nous avons déjà décrits).

A ce propos, la Commission encourage rapidement la classe politique à favoriser la participation des associations dans les structures des autorités locales³³⁷. Ainsi, la restructuration de ces autorités est un besoin impératif, une « urgence », comme l'exprime Hayes :

L'insistance apparente sur le besoin de gérer le problème de la violence, qui est un problème secondaire, a masqué la nécessité vitale de régler le problème principal consistant à amener les gens à vivre ensemble de manière pacifique en Irlande du Nord. Ceci implique la volonté d'accepter des changements assez radicaux des structures politiques et sociales. Mais surtout, cela suppose un sens de l'urgence³³⁸.

Malheureusement, les recommandations de la Commission ne sont pas prises en compte dans la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement local³³⁹ qui intervient dans la deuxième vague de réformes menées par les Premiers ministres Chichester-Clark, suivi par Faulkner³⁴⁰, sous les recommandations de Londres. La loi suit plutôt les conseils promulgués dans un rapport publié en mai 1970, *Review Body on Local Government in Northern Ireland*, appelé communément *Macrory Report*³⁴¹. Dans son rapport sur la réforme des autorités locales, P.A. Macrory favorise le partage des pouvoirs entre des instances locales (*district authorities*) et régionales (le gouvernement de Stormont et des *area boards*), dont les compétences sont étendues car elles comprennent désormais la gestion de l'éducation, des

³³⁷ Northern Ireland Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *op. cit.*, p. 12.

³³⁸ Maurice Hayes dans Community Relations Commission (Rankin W.B., président), *Second Annual Report – 1st January 1971 to 30 April 1972*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1973, Annexe 1, p. 20 : “The apparent emphasis in dealing with the problem of violence, which is a secondary problem, has obscured the vital necessity of coming to terms with the primary problem of getting people to live together peaceably in Northern Ireland. This requires a willingness to accept quite radical changes in political and social structures. Above all it requires a sense of urgency.”

³³⁹ La nouvelle loi est votée en 1972 (*Local Government (Northern Ireland) Order 1972*), et mise en application en 1973.

³⁴⁰ Chichester-Clark démissionne en mars 1971.

³⁴¹ P. A. Macrory, *Review Body on Local Government in Northern Ireland 1970* (The Macrory Report), Belfast, HMSO, 1970.

bibliothèques publiques, de la santé, des services sociaux, des aménagements (routes), du logement, du tourisme et des transports³⁴².

Le rapport rend compte d'opinions divergentes sur la question, en commençant par les défenseurs d'une gestion essentiellement locale par des membres élus, opinions ainsi résumées dans le rapport :

L'administration locale n'est pas simplement une méthode purement fonctionnelle d'administration pour l'aménagement des services, c'est quelque chose qui permet aux gens de jouer un rôle dans le processus d'administration et participe ainsi de la formation politique ; il n'est pas suffisant de limiter le rôle des autorités locales à celui de conseiller et de consultant exclusivement car l'implication dans la vie locale représente plus que le droit de discuter de ce sur quoi quelqu'un d'autre aura le pouvoir de prendre la décision ; il ne peut y avoir de participation, ni de représentation réelle des aspirations locales sans responsabilisation, et responsabiliser sous-entend avoir le droit d'exercer une fonction, dans le cadre d'un budget indépendant ; et étant donné que pour ces raisons cela vaut la peine de préserver les autorités locales, il faut leur donner une palette de fonctions aussi variées que possible sinon elles cesseront d'être viables.³⁴³

A trois ou quatre reprises le rapport fait allusion à la nécessité de pourvoir un canal d'expression à la population³⁴⁴. Or, même si Macrory rend compte de ces opinions, il préfère néanmoins favoriser une gestion centralisée par des autorités régionales et recommande de réduire fortement les compétences des municipalités. La philosophie de la nouvelle loi repose plutôt sur le principe de centralisation des services³⁴⁵. Par exemple, la gestion de l'électricité dépend désormais d'une seule autorité et la question de la sécurité routière est prise en charge par le ministère de l'Intérieur³⁴⁶. La Commission, qui allait dans le sens de l'opinion présentée

³⁴² *Ibid.*, paragraphe 74.

³⁴³ *Ibid.*, pp. 13-14 : "(...) local government is not just a purely functional method of administration for the provision of services, it is something that enables people to play a part in the process of government and as such assists in political education ; it is not enough to relegate local authorities to a purely advisory and consultative role for local involvement means more than the right to discuss what someone else has the power to decide ; there can be no participation, nor can there be effective representation of local aspirations without responsibility, and responsibility means that functions must be exercised as of right, within the framework of an independent budget ; and given that for these reasons local authorities are worth preserving, they must be allotted as wide a range of functions as possible or they will cease to be viable."

³⁴⁴ P. A. Macrory, *op. cit.*, pp. 13-14, 22, 23 et 56-57.

³⁴⁵ Cette question sera étudiée plus en détail dans un chapitre ultérieur.

³⁴⁶ Voir *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – Volume 848, House of Commons, Official Report, Session 1972-73*, Londres, HMSO, 1973, colonnes 375-400.

en amont³⁴⁷, est donc déçue par les dispositions de la nouvelle loi. Cet épisode rend essentiellement compte d'une divergence d'opinion. Il nous permet également de mettre en avant la nature progressiste des valeurs portées par la philosophie de CD(1), une nature qui est parfois trop audacieuse pour les identités politiques conservatrices en place en Irlande du Nord.

Un autre exemple de la dimension mutualiste de CD(1) réside dans le fait que la méthode propose de valoriser la coopération en tant que mode opératoire collectif et loue le principe de la solidarité sociale. Ceci, dans le contexte nord-irlandais, peut effectivement trouver un écho favorable. Comme nous l'avons évoqué, la population des quartiers touchés par les violences en 1968 et 1969 a déjà mis en place des mécanismes locaux d'entraide³⁴⁸. L'outil de base du fonctionnement de CD(1) est l'entité sociale représentée par une association. En termes techniques, l'association constitue « le groupe de gens qui découvre le processus [de CD], l'organise, et le fait fonctionner »³⁴⁹. Il est déterminé par l'appellation « noyau ». Le travail avec les associations est effectué par le truchement d'animateurs, les *Community Development Officers* (CDO).

Le choix du noyau doit rester flexible et l'animateur CDO cherche à connaître plusieurs aspects du groupe ou de l'association avec lequel il travaillera. Il s'intéresse notamment à la population concernée, ce que font les gens et pourquoi, les différents rôles endossés par les individus dans le groupe, le potentiel de commandement (*leadership*). Il cherche également à connaître les mécanismes organisationnels du noyau et des organes gouvernementaux opérant dans l'environnement immédiat, ainsi que les méthodes de communication (comment sont opérées les prises de décision ? Comment les projets sont-ils esquissés ?). Le CDO étudie aussi les changements sociaux ayant lieu dans l'entourage et les relations liant l'organe de CD(1) auquel il est rattaché et les associations, ainsi que les associations et l'Etat car CD(1) souhaite améliorer les rapports entre les groupes sociaux mais également entre gouverneurs et gouvernés³⁵⁰.

Mais qui sont ces associations avec lesquelles travaille la Commission ? La plupart des textes étudiés dans le cadre de cette étude parlent de *community groups*. Comme nous

³⁴⁷ Voir notamment le document proposé par John Darby et Richard Black, *The Future of Local Government*, Occasional Paper, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1971.

³⁴⁸ Fred Milson, *op. cit.*, p. 34.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 88 : "(...) the group of people that discovers the process, organizes it, and makes it work."

³⁵⁰ Voir Maurice Hayes, "Notes for the Talk on Community Relations", Notes préparées pour une conférence, Belfast, sans éd., 14 avril 1988, p. 7. Pour les explications sur le travail du CDO, voir George W. Goetschius, *Working with Community Groups. Using Community Development as a Method of Sociological Work*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1969, p. 11.

l'avons spécifié dans l'introduction, dans l'univers du travail social *community* fait référence à un groupe organisé autour d'un intérêt commun, d'une identité locale, etc. Les raisons de l'organisation en groupe sont multiples. Cependant, dans le contexte nord-irlandais, chaque association s'identifie souvent à l'une des deux communautés. Pour contourner cette difficulté et faciliter le travail des animateurs de la Commission³⁵¹, des critères de sélection permettent de mesurer l'ampleur du malaise social dans la zone d'intervention, dont le taux de chômage du quartier, la densité de la population et le niveau de développement des infrastructures telles que les salles de sports. Une attention particulière est portée au niveau de tensions et de violence subi par la population.

Sont acceptés les groupes de nature géographique (groupe de quartiers) et fonctionnelle (groupe travaillant autour d'un problème spécifique, groupe économique, groupe religieux, etc.)³⁵². Le CDO aide les associations à mieux s'organiser mais il peut également distribuer des subventions. L'apport financier concerne trois catégories d'associations. Tout d'abord, la Commission soutient le travail d'organismes établis tels que *Corrymeela*³⁵³. Les associations sont choisies en fonction du travail effectué en faveur d'une amélioration des relations communautaires. Deuxièmement, sont financés des projets spécifiques proposant notamment des séjours de vacances en été pour les enfants. Les critères de sélection reposent essentiellement sur l'effort d'inclusion d'enfants protestants et catholiques. L'origine sociale et le niveau de tensions affectant la vie de l'enfant sont aussi pris en compte³⁵⁴. Enfin, la Commission attribue des aides aux 'associations locales' dans leur entendement le plus large (qu'elles soient bien organisées ou naissantes et quel que soit leur champ de travail). En échange, elle exige que l'un ou plusieurs des critères suivants soient remplis : le groupe doit avoir des objectifs propres (qui concernent par exemple les conditions de vie du quartier) et il doit se demander dans quelle mesure et comment la politique du groupe contribue à l'amélioration des relations communautaires³⁵⁵.

Mais, le budget de la Commission étant fixé par deux ministères (un budget de CR est d'abord attribué au ministère de CR par le ministère des Finances ; le ministère de CR répartit ensuite cette somme), elle n'a pas de marge de décision. Lorsque les CDO souhaitent apporter une aide financière de plus de 20 livres sterling à une association, il leur faut l'aval du

³⁵¹ Community Relations Commission (membres employés), *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some Proposals*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974, p. 6.

³⁵² *Ibid.*, p.3 ; Community Relations Commission (Hayes N. Maurice Dr, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, op. cit., pp. 8-9.

³⁵³ Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, op. cit., p. 13.

³⁵⁴ *Ibid.*, p.14.

³⁵⁵ *Ibid.*, p.14.

ministère de CR³⁵⁶. Ils en viennent donc à demander plus d'indépendance financière car ils désirent pouvoir contribuer à des besoins plus vastes concernant l'entretien des locaux, la gestion quotidienne des associations, les projets de développement économiques locaux, l'assistance aux personnes âgées, aux jeunes, etc. Ils estiment que le gouvernement doit accepter de subventionner les groupes et les associations de façon plus généreuse³⁵⁷. Cela contribue à l'exercice d'autogestion ainsi qu'au processus de spécialisation des membres des associations, qui deviennent plus instruits sur certains sujets et mieux organisés (d'aucuns parlent de 'professionnalisation'). Il est, en l'occurrence, essentiel de partir des besoins de la population et non de principes préétablis : « Il faut concevoir un système d'aide financière plus flexible basé sur les besoins de la communauté plutôt que sur des délibérations administratives convenues »³⁵⁸. Globalement, le soutien apporté aux associations par la Commission est diversifié mais les ressources ne sont pas à la mesure des ambitions, ni des besoins.

Concrètement, il n'existe pas d'étude précise sur le secteur associatif du début de la Commission entre 1969 et 1972, mais nous avons pu trouver des informations plus générales sur les activités associatives au début des années 1970. Grâce à elles, nous remarquons que quatre catégories majeures d'action sont pratiquées par les noyaux en Irlande du Nord en 1969 et 1970. Parfois les habitants d'un quartier souhaitent créer puis gérer un centre social (*community centre*) où des activités à caractère sociabilisant sont organisées ; à d'autres endroits les locataires se réunissent en association pour défendre leurs intérêts. Il arrive aussi que la population se mobilise autour d'un projet de redéveloppement ou d'autoroute dans les zones urbaines (*Sandy Row, Lower Shankill et Lower Falls*)³⁵⁹. Finalement, les associations engagent quelquefois des activités dites de réconciliation en organisant par exemple des séjours de vacances en été destinés aux enfants de quartiers différents, pour les amener à mieux se connaître.

Pour donner une idée générale de l'importance de chacune de ces catégories, bien qu'il n'existe pas d'étude effectuée sur ce point, nous proposons d'utiliser la liste des associations subventionnées par la Commission au cours de l'année 1971-1972 et présentée

³⁵⁶ Hywel Griffiths, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit., p. 9.

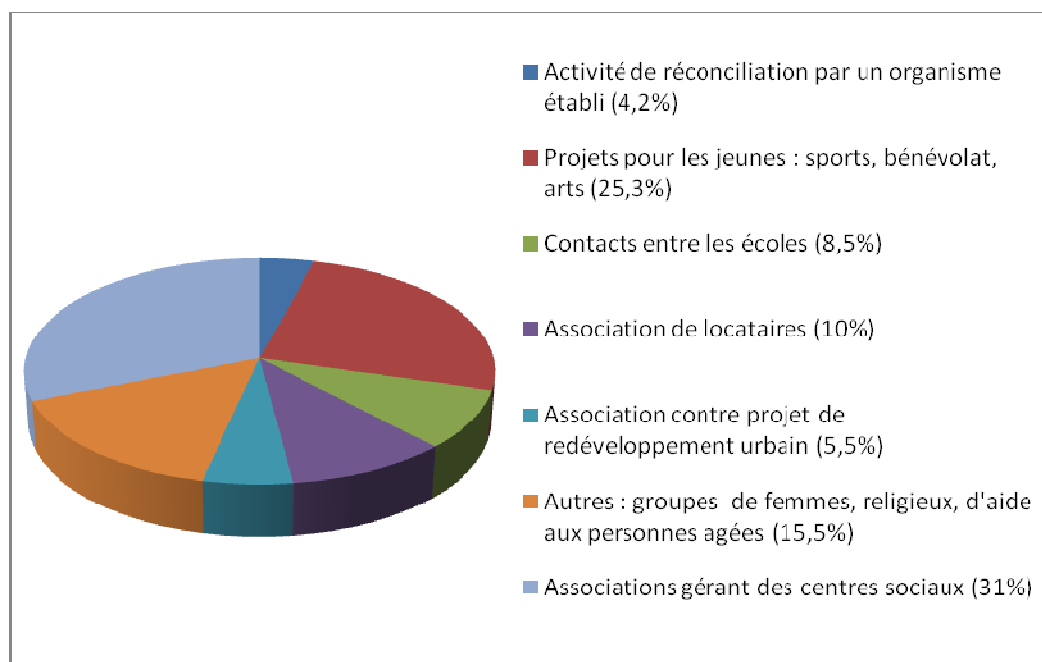
³⁵⁷ Par exemple les associations/groupes doivent être capables d'employer eux-mêmes des experts (avocats, architectes, etc.). Voir Community Relations Commission, *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some Proposals*, op. cit., p. 14.

³⁵⁸ *Ibid.*, p.14: "A more flexible grant aid system needs to be devised based on the needs of the community rather than accepted administrative considerations."

³⁵⁹ Voir *Fortnight* magazine, "Belfast Community Groups", in *Fortnight*, Belfast, 21 septembre 1974, p. 1.

dans le second rapport annuel de l'organe³⁶⁰. Nous apprenons ainsi que les associations locales représentent la majorité dont les projets prédominants concernent les jeunes (sports, vacances, théâtre), les contacts entre les écoles, les associations de locataires et les centres sociaux. Voici un schéma représentant les diverses actions existant dans le courant de l'année 1971 :

³⁶⁰ Community Relations Commission, *Second Annual Report 1 January 1971 to 30 April 1972*, *op. cit.*, pp. 21-22.

Figure 5 : Actions associatives ayant cours en 1971

Source : Schéma établi à partir de *Community Relations Commission, Second Annual Report 1 January 1971 to 30 April 1972*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1972, pp. 21-22.

Cela va sans dire que ce schéma ne rend pas compte de la réalité du nombre d'associations existant, puisqu'il est effectué à partir d'une liste de groupes subventionnés par la Commission. Mais, nous pouvons supposer que le nombre d'associations aidées correspond lui à une certaine réalité sur le terrain et que les membres de la Commission ont tenu compte de la quantité de groupes oeuvrant dans tel ou tel secteur pour équilibrer l'attribution des aides. Ainsi, nous constatons que les centres d'intérêts portent sur des sujets variés, répondant à des besoins pragmatiques. La majorité des associations est organisée sur une échelle locale. Pour donner un ordre d'idée, en 1974 une centaine d'associations locales est dénombrée à Belfast³⁶¹ et approximativement 500 en Irlande du Nord en 1975, avec en moyenne une association pour 3000 personnes³⁶². Ce phénomène important conduit la Commission à adopter des axes de travail multiples en prolongement des activités menées de façon spontanée par les groupes locaux. Griffiths résume ainsi les moyens mis en œuvre : « La

³⁶¹ *Fortnight* magazine, "Belfast Community Groups", *op. cit.*, p. 1.

³⁶² Hywel Griffiths, "Paramilitary Groups and Other Community Action Groups in Northern Ireland Today", in *International Review of Community Development*, n°33-34, 1975, p. 194.

recherche, l'éducation, les encouragements constants, l'organisation et la diffusion d'idées novatrices ; tels sont les outils utilisés dans ce programme de relations communautaires³⁶³».

En ce sens, recruter des animateurs appelés *Community Development Officer* (CDO) représente le point central du programme de la Commission. C'est un moyen d'encourager la participation des gens. En 1970, la Commission emploie dix animateurs dont deux travaillent à Londonderry/Derry, trois dans la zone de Dungannon/Armagh/Newry/Lurgan et cinq à Belfast. La Commission opte pour une « approche libérale »³⁶⁴ en favorisant le contact avec des personnes engagées dans des mouvements revendicatifs divers, sans discrimination. Au fond, l'approche est pragmatique et humaine, comme le raconte Hayes dans un entretien en 2004 :

J.E. : Comment vous y preniez-vous pour entrer en contact avec les associations sur le terrain ?

M.H. : On allait simplement les voir et leur parler.

J.E. : Comment les choisissiez-vous ?

M.H. : Et bien il fallait observer qui bougeait. On allait dans différents endroits. J'avais une petite expérience dans le sport grâce à laquelle beaucoup de gens me connaissaient et ce genre de choses, vous voyez. Au moins on avait un visage que les gens reconnaissaient, vous savez. Et je pense que ça doit être personnalisé dans une certaine mesure.³⁶⁵

Il faut, en outre, que le programme de CD(1) soit perçu comme affranchi des politiques partisans. Sinon l'impact de CD(1) peut être affaibli³⁶⁶.

Pour les citoyens déjà investis autour d'un projet, d'une idée ou unis par une préoccupation, le CDO peut apporter une formation aux méthodes d'organisation. Il lui arrive d'aider à concevoir des enquêtes locales et à rédiger les statuts d'une association. Il assiste les associations dans la recherche de financements ou dans la gestion d'un journal local.

³⁶³ Hywel Griffiths, "Community Development and Community Relations", in *Community Forum*, op. cit., p. 7: "Investigation, education, constant encouragement, organisation and the diffusion of innovative ideas ; these are the tools which are being employed in this programme of community relations".

³⁶⁴ Roberta Carol Woods, "The State and Community Work in Northern Ireland 1966-1982", PhD non publié, Université de Coleraine, 1989, p. 144 : "liberal approach".

³⁶⁵ Maurice Hayes, Entretien n°6, Annexe H : "J.E.: How did you get in touch with the organisations on the ground? M.H.: Just went out and talked to them. J.E.: How did you choose them? M.H.: Well you looked for who was there. We just went to different places. I had a sort of background in sport through which a lot of people knew me and that sort of thing you know. At least you had a face that people recognised and that you know. And I think it has to be personalised in a little way."

³⁶⁶ Par exemple, le CDO en tant que médiateur doit présenter une image neutre, non affiliée à une autorité quelconque. Voir Community Relations Commission (membres employés), *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some Proposals*, op. cit., p. 15 et p. 19.

L'animateur cherche également à rassembler des groupes similaires au sein d'une nouvelle association fédératrice³⁶⁷. En résumé, le CDO accompagne le développement des groupes.

Quelques CDO parviennent à mettre en place une sorte de fédération locale regroupant des propriétaires immobiliers et des associations de locataires afin de discuter de certaines procédures simples telle que la distribution des aides au logement. Malheureusement, à la suite de quelques réunions et d'un début d'accord sur les statuts de l'organisation, les allégeances politiques divergentes s'accroissent pendant la période critique d'août 1971 et les efforts ne peuvent être maintenus. Cependant, le second rapport de la Commission précise que des petits groupes ont continué à naître et à se développer localement, malheureusement selon une distribution spatiale « inévitablement sectaire »³⁶⁸.

La Commission soutient la création de groupes de vigilance dans les quartiers, notamment à Belfast, où règne une atmosphère de tension et de peur. Leur mission consiste à se défendre contre « la menace anticipée d'une certaine invasion »³⁶⁹. D'après les informations fournies dans le second rapport, la Commission soutient ces groupes car ils deviennent souvent des associations travaillant activement pour la résolution de problèmes sociaux plus vastes. Cette prise de position est audacieuse quand on sait que les groupes paramilitaires se sont développés à partir de groupes de la sorte. La Commission a globalement une approche ouverte sur la question des contacts avec les groupes paramilitaires.

Précisément, cet esprit d'ouverture conduit ses membres à rechercher des moyens de mettre en place des techniques de dialogue avec les représentants de groupes paramilitaires. Cette démarche sera référencée dans cette étude sous l'appellation de facilitation. Encore une fois, la Commission s'inspire d'actions engagées localement par des associations. En l'occurrence, deux conférences sont proposées au cours de l'année 1972 par le *Community Conference Committee*, pour qui la conférence représente un exercice de rapprochement au service des habitants de zones conflictuelles de Belfast. Le comité en question comprend des catégories diverses de citoyens, allant du militant associatif au membre de groupe paramilitaire. Les réunions ont lieu dans un endroit neutre qui est l'hôtel *Port Salon* dans le

³⁶⁷ Northern Ireland Community Relations Commission, "Work with Community Organisations and Groups", in *Second Annual Report – 1st January 1971 to 30 April 1972*, op. cit., p. 3.

³⁶⁸ Northern Ireland Community Relations Commission (Rankin W.B., président), "Work with Community Organisations and Groups", in *Second Annual Report – 1st January 1971 to 30 April 1972*, op. cit., p. 4: "Many of these are inevitably sectarian in membership in as much as they serve small areas which are almost exclusively either Protestant or Catholic."

³⁶⁹ Northern Ireland Community Relations Commission (Rankin W.B., président), *Second Annual Report – 1st January 1971 to 30 April 1972*, op. cit., p.4: "(...) the anticipated threat of some kind of invasion."

Donegal³⁷⁰. Par le truchement de la dynamique associative, la Commission désire à son tour associer des membres de groupes paramilitaires aux discussions. Ainsi, Griffiths et Hayes, accompagnés de quelques CDO, organisent quelques réunions secrètes. Griffiths raconte notamment s'être rendu lors d'une autre initiative à Amsterdam avec un groupe de militants de l'UDA avec pour but d'explorer les moyens de régler les problèmes sans avoir recours aux armes. Les résultats ne sont pas concluants et l'exercice n'est en aucun cas facile pour les membres de la Commission impliqués. Cela est probablement dû à un manque de savoir-faire, n'étant pas formés à ce style d'activité³⁷¹. Mais la démarche est intéressante car elle concorde avec les méthodes de résolution de conflit proposées par John Burton, selon lesquelles les différents groupes d'un conflit sont amenés à réfléchir sur l'efficacité de leur mode d'action. Grâce à cette approche dite « analytique³⁷² », ils sont amenés à réfléchir à leur mode d'action et à son efficacité.

La Commission organise également des rencontres entre groupes paramilitaires opposés, mais en présentant l'activité sous un angle différent. Boyle raconte :

Plutôt que d'organiser une conférence seulement pour les membres de groupes paramilitaires qui, si on y arrivait, ne pourrait mener qu'à des confrontations et donc à un échec, l'idée était d'utiliser la force du mouvement des associations locales, et d'inviter une série de gens incluant des représentants de et des personnes proposées par les groupes paramilitaires majeurs, sous l'étiquette du 'social'. Cela permettait d'éviter toute confrontation directe, facilitait la participation des représentants de groupes paramilitaires, et les amenait à connaître ce qu'était un dialogue social.³⁷³

Il faut remarquer qu'en voulant faire se rencontrer des membres de groupes paramilitaires, la Commission considère qu'elle a un rôle de médiateur. La Commission exprime également une réelle volonté d'intégrer les groupes paramilitaires aux débats et aux efforts d'amélioration des rapports communautaires car, selon la philosophie de CD(1), la

³⁷⁰ Voir F.L. Boyle, *op. cit.*, p. 41. Un endroit neutre, ou *neutral venue* en anglais, ne doit pas représenter de danger pour les membres des communautés différentes présentes dans les réunions.

³⁷¹ Hywel Griffiths, Entretien n°5, Annexe H.

³⁷² La méthode analytique a été théorisée par John Burton, spécialiste de la résolution de conflit. Nous en reparlerons dans la Première partie (Chapitre 1, Sous-partie IV).

³⁷³ F.L. Boyle, *op. cit.*, p. 41 : "Rather than hold a conference just for paramilitary groups which if possible could only lead to confrontation and thus failure, the idea was to use the strength of the community association movement, and to invite a range of people including representatives of, and persons proposed by, the main paramilitary groups, under the 'community' ticket. This would help to prevent any direct confrontation, make it easy for paramilitary representatives to attend, and expose representatives to the experience of a community conference."

division est un élément central des processus politiques et sociaux de la société. Ainsi, selon les Nations Unies, il ne faut « ni ignorer ni déplorer l'existence de factions mais de canaliser ce phénomène vers des fins constructives »³⁷⁴. Mais, malgré ces justifications, la démarche des facilitateurs est audacieuse pour l'époque en Irlande du Nord.

Généralement, le travail du CDO consiste à entamer un travail de guidage auprès des associations et c'est dans la conception de ce travail que la méthode de CD(1) se différencie des modes plus traditionnels. En effet, contrairement à des approches dites 'paternalistes', le CDO cherche rapidement à déléguer son rôle d'animateur. Les étapes de cette délégation ont été refondues par W. Biddle dans un tableau, qui a été adapté ici :

³⁷⁴ Nations Unies, *Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development*, op. cit., pp. 12-13 : "Community development practitioners would do well neither to ignore nor deplore factionalism but to channel it towards constructive ends."

Tableau 2 : Précisions sur le processus engagé par l'animateur CDO

<p>Exploration :</p> <p>Exploration par le CDO de la communauté, conversations informelles</p> <p>Organisation :</p> <p>Réunions, mise en place d'une structure autour d'un problème intéressant les citoyens</p> <p>Formation à la discussion par une personne extérieure</p> <p>Engagement du citoyen à continuer à travailler sur le problème défini</p> <p>Discussion :</p> <p>Définition du problème, fixer les limites de la discussion et recherche de variété de solutions</p> <p>Etude des avantages et inconvénients des solutions ; sélection d'une solution</p> <p>Action :</p> <p>Etablir un projet de travail visant à mettre en pratique la décision</p> <p>Rendre compte du travail effectué, de son efficacité ; analyser par des discussions</p> <p>Evaluation (jugement critique du travail effectué)</p> <p>Nouveaux projets :</p> <p>Discussion et action sur nouveau problème ou problème redéfini</p> <p>Contacts extérieurs avec organes de pouvoir</p> <p>Les nouveaux problèmes sont plus importants</p> <p>Le recours à la pression sur le pouvoir est présenté comme une possibilité</p> <p>Prise de contact avec organes extérieurs</p> <p>Appel à travailler conjointement avec autre(s) groupe(s)/association(s)</p> <p>Continuation :</p> <p>Engagement du citoyen à continuer le travail du groupe ; l'animateur se retire</p> <p>Prise en charge de problèmes de plus en plus difficiles</p> <p><i>Et ainsi de suite ... (ou se produisent simultanément)</i></p>

Source : Tableau traduit et adapté à partir d'un tableau de William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, Londres, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965, pp. 90-91. Voir également William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *Encouraging Community Development. A Training Guide for Local Workers*, Londres, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1968, pp. 40-41. Tableau original reproduit en annexe (Annexe F).

Encore une fois, la pratique de CD(1) telle qu'elle est décrite dans ce tableau offre des perspectives de travail intéressantes pour l'Irlande du Nord car le 'guidage' du CDO entend donner confiance au noyau et développer ses compétences organisationnelles. Précisément,

l'idée de confiance est centrale au projet de rapprochement communautaire en Irlande du Nord dans le sens où le fait de se sentir solide comme groupe crée les conditions favorables à la possibilité d'un échange intercommunautaire (à l'inverse, le manque de confiance collectif conduit à renforcer les barrières qui empêchent les interactions). L'objectif consiste à « encourager la confiance en soi ainsi que l'acceptation d'une responsabilité personnelle dans le développement »³⁷⁵ de la collectivité, par exemple en proposant de mener des études locales sur un fait social, historique ou autre, afin d'impliquer les gens dans un projet commun. Le CDO contribue également à multiplier les contacts entre le noyau et des agents externes spécialistes de telle ou telle question (avocats, enseignants, fonctionnaires, etc.). Tout dépend des problèmes soulevés. Cette ouverture peut permettre de développer les compétences des membres du noyau et avoir ainsi une dimension éducationnelle, mais renforce également le processus d'ouverture du noyau, qui est amené, comme l'indique le tableau, à travailler avec d'autres groupes. A partir des discussions et actions du noyau, il est espéré que des interactions s'ensuivront à une échelle sociale plus large. Ceci est pensé comme une suite naturelle, normale du processus de CD(1)³⁷⁶.

Les membres de la Commission parlent plus couramment de travail de CD que de CR. Ils ont un entendement de CR très spécifique car ils souhaitent travailler non seulement sur les relations communautaires entre catholiques et protestants, mais aussi sur les relations sociales globales (société civile/Etat). Ils tentent ainsi d'élargir la question afin de passer outre le clivage communautaire catholiques/protestants et projettent de créer à long terme des rapports individuels et collectifs dépassant les barrières communautaires. Au fond, la Commission croit au potentiel humain de développement³⁷⁷. Hayes explique dans un entretien effectué en 2004 que grâce à la stratégie optimiste de CD(1) :

Et donc on créait une culture civique de discussion et d'organisation qui leur [les gens dans les groupes ou les associations] permettrait de faire face aux problèmes sans avoir recours à la violence. Ensuite, si tout allait bien, ils verraient dans les nouvelles circonstances que la violence est contre-productive puis, avec un peu de chance, ils verraient après un petit bout de temps qu'ils partageaient en effet des intérêts communs

³⁷⁵ Hywel Griffiths, "Community Development and Community Relations", in *Community Forum*, op. cit., p. 6: "(...) encouraging confidence and acceptance of a personal responsibility for development".

³⁷⁶ Voir William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, op. cit., p. 90.

³⁷⁷ En ce sens, la philosophie de CD nord-irlandaise repose sur le principe de l'individualisme, qui croit que l'action d'un individu peut peser sur l'environnement. Voir William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, op. cit., p. 58.

avec les groupes protestants de l'autre côté du mur et qu'ils défendraient ces intérêts communs ensemble.³⁷⁸

La Commission entend gérer le problème du sectarisme « de biais »³⁷⁹. Mais, cette hypothèse peut être considérée comme naïve dans la mesure où elle omet de mesurer la force des réflexes identitaires sectaires. Les dirigeants de la Commission en percevront les limites à plusieurs reprises au cours des quatre années de fonctionnement du dispositif³⁸⁰. C'est pour cette raison qu'elle développe des programmes de recherche sur les mécanismes de fonctionnement du conflit. Elle veut connaître les facteurs sociaux et psychologiques provoquant les comportements violents et sectaires. Les avantages professionnels pouvant être tirés de telles études sont évidents ; elles servent éventuellement à augmenter l'efficacité des projets de CD(1). Un grand nombre des études accomplies alors sont devenues des références et, qui plus est, les chercheurs ayant été investis de missions de recherches entre 1969 et 1974 par la Commission continuent d'analyser et de publier des œuvres majeures, dont John Darby³⁸¹ et F. W. Boal³⁸².

Après 1970, le conflit nord-irlandais attire bon nombre de chercheurs, pour la plupart des sociologues, provenant des Etats-Unis. John Darby raconte :

Ils faisaient de la recherche sur des problèmes liés majoritairement à des sujets tels que les théories de conflits, les perceptions religieuses, les dynamiques de groupe, le

³⁷⁸ Maurice Hayes, Entretien n°6, Annexe H : "And so you were creating a civic culture of discussion and of organisation which would enable them to deal with the problems without having recourse to violence and then hopefully they would see under new circumstances that violence was counterproductive and then hopefully they would see after a bit that they did actually have common interests with Protestant groups on the other side of the wall and that they would tackle those common interests together."

³⁷⁹ Community Relations Commission (Hayes N. Maurice Dr, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, op. cit., p. 3 : "obliquely".

³⁸⁰ Hywel Griffiths, Entretien n°5, Annexe H : "J.E. : A l'époque il fallait interpréter *community relations* comme l'opposition catholiques/protestants. C'est toujours le cas. Il semble que la Commission essayait de donner une portée plus globale à l'expression. H.G. : C'est ce qu'on voulait faire, mais en fait on ne pouvait pas car tous les groupes reposaient sur des bases sectaires." Entretien, Cardiff, 8 avril 2005, Annexe H : "J.E. : Community relations at that time, or even now implies Catholics versus Protestants. It seems that the Commission was trying to use the phrase CR in a wider sense. H.G. : We wanted to do that but in fact we couldn't because all the groupings were based on sectarian lines."

³⁸¹ Voir par exemple l'étude sur les mouvements de population à Belfast en août 1971, menée par le groupe de chercheurs de la Commission dont John Darby : Community Relations Commission Research Unit, *Flight, A Report on Population Movement in Belfast During August 1971*, Belfast, Community Relations Commission Research Unit, 1971.

³⁸² F.W. Boal de l'Université de Queen's à Belfast a étudié la ségrégation géographique communautaire. Voir notamment F.W. Boal, "Territoriality on the Shankill-Falls Divide, Belfast", in *Irish Geography* 6, n° 1, 1969, pp. 30-50 ; F.W. Boal, "Territoriality and Class: a Study of Two Residential Areas in Belfast", in *Irish Geography* 6, n°3, 1971, pp. 229-248 ; F. W. Boal et Alan Robinson, "Close Together and Far Apart: Religion and Class Divisions in Northern Ireland", in *Community Forum*, n°3, 1972, pp. 3-12.

sectarisme et la mesure dans laquelle une étude des problèmes de communautés en Ulster pourrait éclairer des situations de conflit ailleurs.³⁸³

La recherche fait partie prenante de stratégie de CD(1) de la Commission, qui refuse de se contenter d'une seule explication sur les causes du conflit, l'idée sous-jacente étant qu'en dehors du désaccord politique subsiste une multitude de problèmes qui sont soit des causes soit des conséquences du premier. Les études portent donc sur des sujets extrêmement variés : le mode d'organisation des enfants quand ils jouent³⁸⁴, l'observation des réactions des enfants aux conditions de vie singulières dans une situation de conflit³⁸⁵, le recensement de 170 projets de recherche en cours ou aboutis³⁸⁶ ou le mal-être social dans quelques quartiers de Belfast³⁸⁷. Ainsi, la Commission adopte une approche ouverte en matière de définition du problème, elle multiplie les champs d'étude et, par la même occasion, élabore des projets et des stratégies multiples sur le terrain.

De plus, la stratégie de CD(1) présente des possibilités nouvelles de gestion de problèmes, ce qui, dans le contexte nord-irlandais des années 1968 et 1969, est extrêmement attirant pour les membres de la Commission. Par exemple, le travail de 'guidage' du CDO présente un double intérêt. Par son entremise, le groupe ou l'association réfléchit aux modes d'actions adéquats permettant de résoudre le problème posé. La discussion favorise la sélection d'une action non-violente. Deuxièmement, cela permet de mettre en place une stratégie de résolution de conflit, car les membres du noyau participent à une étape de définition du problème et analysent ensuite les effets des actions entamées. Le document des Nations Unies *Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development* en appelle à se méfier de la recherche de consensus, la confrontation, posée comme une méthode alternative, étant désirable³⁸⁸. CD(1) propose ici d'agir sur le domaine

³⁸³ John Darby, "Conflict and Conciliation in Northern Ireland – 1975", in *New Community – Journal of the Community Relations Commission*, vol. V, n°1-2, 1976 (été), p. 141 "The problems which they investigated related mainly to such issues as conflict theory, religious perceptions, group dynamics, sectarianism, and the extent to which a study of Ulster's community problems would throw light on some other conflict situation."

³⁸⁴ Helen Campbell, "Children at Play", Occasional Paper, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1971.

³⁸⁵ M. Fraser, R. Overy, J. Russell, R. Dunlap, et R. Bourne, "Children and Conflict", in *Community Forum*, n° 2, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1972, p. 8-14.

³⁸⁶ Community Relations Commission Research Unit, *Register of Research into the Irish Conflict*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1973.

³⁸⁷ Projet d'étude mené par le département de géographie de *Queen's University Belfast* : le projet « The Belfast Social Malaise » (1971-73). Voir résultats : F. W. Boal, *Some Indicators of Social Malaise in Belfast*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974 ; F. W. Boal, P. Doherty & D.G. Pringle, *Spatial Distribution of Some Social Problems in the Belfast Urban Area*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, février 1974.

³⁸⁸ Voir Nations Unies, *Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development*, op. cit., p. 26.

plus nouveau de la gestion de conflit au sein des groupes, ce qui, en Irlande du Nord peut aider à faire face à la radicalisation des positions des catholiques et protestants. Cela se rapproche de la méthode de résolution de conflit analytique prônée par exemple par John Burton³⁸⁹.

En conclusion, la méthode de travail appelée *community development* permet au CDO d'observer les ressources potentielles de la communauté puis de les mettre en valeur. C'est un processus au cours duquel une démarche heuristique est encouragée. D'un côté, dans la mesure du possible, le CDO et les institutions (autorités locales, ministères et institutions publiques) sont impliquées dans le processus de développement du groupe³⁹⁰. En effet, elles doivent prendre part aux processus d'amélioration des rapports entre administrateurs et administrés. Cela insinue pour l'Irlande du Nord qu'elles prennent peu à peu conscience de l'impact de leurs programmes sur les CR. De ce point de vue, une forte attente est exprimée au sein de la Commission³⁹¹. D'un autre côté, par des stratégies fondées sur l'autogestion, le noyau tente de résoudre les problèmes qui l'affectent par lui-même. L'aphorisme suivant est souvent cité : « Donnez un poisson à un homme et vous le nourrissez pendant un jour. Enseignez-lui à pêcher et vous le nourrissez à vie³⁹² ». Ainsi, la population décide de ses besoins et développe son pouvoir de décision, d'organisation et de réaction. D'un point de vue théorique, la collectivité est mise au centre de la stratégie et le postulat suivant sert de point de départ : les individus et les groupes ont des capacités inexploitées de gestion, d'implication, ainsi que des sentiments non reconnus de solidarité et d'intérêt pour 'l'autre'. La Commission décide d'animer ces talents cachés afin de rendre le collectif plus fort et plus confiant. Celui-ci s'engage alors dans un processus d'autodétermination³⁹³.

Or le potentiel contestataire de cette démarche vis-à-vis de l'autorité est indéniable. Concernant l'Irlande du Nord, nous pouvons entrevoir deux évolutions possibles de cette

³⁸⁹ Burton décrit cette technique de résolution du problème dans *Deviance, Terrorism and War, The Process of Solving Unsolved Social and Political Problems*, Oxford, Martin Robertson, 1979. Dans un ouvrage plus récent, Joe Camplisson, qui est un défenseur des préceptes de Burton, décrit un exemple de processus de résolution analytique mené par lui-même en Moldavie. Voir Michael Hall et Joe Camplisson, *From Conflict Containment to Resolution, The Experiences of a Moldovan-Northern Ireland Self-Help Initiative*, Newtownabbey, Island Publications, juin 2002. Nous reparlerons dans le détail de ces aspects dans un chapitre ultérieur.

³⁹⁰ Ici, l'influence du rapport Seebom est visible. Ce rapport, publié en 1968, encourageait la création de canaux de communication entre la population et les organismes statutaires. Voir Frederic Seebom, *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, Londres, HMSO, 1968.

³⁹¹ Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, *op. cit.*, pp.1-16.

³⁹² "Give a man a fish and you feed him for a day. Teach him how to fish and you feed him for life."

³⁹³ Voir Hywel Griffiths, "What does Community Development Seek to Achieve?", Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1972 et Fred Milson, *An Introduction to Community Work*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1974, pp. 18-23.

dimension car, d'une part, les autorités publiques sont susceptibles de développer une réaction de méfiance et de marginalisation envers des groupes associatifs aspirant à l'autodétermination si, a fortiori, ils baignent dans un environnement politique déjà porteur d'un message de cet ordre (nous pensons ici au mouvement nationaliste ou républicain nord-irlandais qui réclame une séparation vis-à-vis du Royaume-Uni). Il y a donc un fort risque d'amalgamer les deux projets associatif et politique et de considérer le premier comme 'dangereux' à cause d'une connivence supposée avec le second. Mais, d'autre part, l'alliance peut réellement avoir lieu entre des groupes politiques en faveur d'une autonomie et le processus de développement des associations vers davantage d'autodétermination. Le champ du travail associatif peut effectivement renforcer celui de l'activisme politique, et vice versa. Il nous est donc possible de présager que la méthode de *community development* trouvera un écho favorable au sein des populations catholiques/nationalistes, en raison justement de la revendication politique portée par elles au sujet d'une désunion avec les britanniques.

Les principes de CD(1) en Irlande du Nord sont parfois appliqués avec une forte dose de naïveté et les membres de la Commission sont assez éloignés des objectifs politiques décrits en amont. La direction représentée par Hayes et Griffiths définit dans le premier rapport l'objectif principal de son travail :

Le but final est la création d'une société dans laquelle les gens peuvent vivre en paix et dans une relative prospérité sans ressentir de peur ni de tension insupportable, une société dans laquelle chaque membre peut découvrir tout son potentiel en tant que personne, et dans laquelle la contribution qu'il peut apporter est bienvenue et encouragée.³⁹⁴

En optant pour une stratégie de CD(1), ils pensent amorcer une série de processus complexes dont les deux éléments essentiels sont l'implication de la population dans un ou plusieurs projets visant à améliorer les conditions de vie, et le soutien technique de la part du gouvernement pour encourager la prise d'initiative, la solidarité et l'autogestion. Toutefois, la stratégie de CD(1) étant neuve, les finalités en sont parfois hasardeuses. Griffiths déclare en 1972 :

(...) il est encore difficile de trouver dans les publications en Grande-Bretagne une seule déclaration acceptée de tous concernant les objectifs de *community development*. Il existe

³⁹⁴ Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, op. cit., p. 1 : "The goal in the end is the creation of a society in which people can live in peace and relative prosperity without fear or unbearable tension, a society in which each member can find his full potential as a person, and in which the contribution he can make is welcomed and encouraged."

une profusion de descriptions et d'évaluations des méthodes, des techniques, des participants [sic] des environnements et de ce que l'on pourrait appeler des valeurs des processus. Mais on ne trouve quasiment rien sur la question de savoir de quoi il retourne.³⁹⁵

Il est attendu de la part de Hayes et Griffiths, que l'idée de CD(1) accompagne principalement la volonté et le dynamisme des populations des quartiers : « (...) la Commission décida de permettre à la société de choisir elle-même quelle allure elle voulait donner au développement en adoptant un programme de *community development* qui représente une stratégie alternative et plus réaliste »³⁹⁶. Le pragmatisme est en effet une caractéristique de CD(1).

Plus généralement, les détails apportés sur le fonctionnement du ministère et de la Commission mettent en exergue le décalage entre la relative atonie du premier et la vitalité du second. La nature des deux organes explique cette différence car un ministère ne travaille pas de la même manière qu'une commission relais, qui est plus au contact de la société civile. Il faut ajouter que la CRC, prenant très au sérieux sa mission, met en place un grand nombre d'activités variées, comme nous avons pu nous en rendre compte. Cette vitalité résulte sans doute du dynamisme des membres eux-mêmes, mais elle s'explique également par la forte demande exprimée par la population civile à cette époque précise du début des années 1970. D'ailleurs, nous avons pu percevoir à plusieurs reprises que la Commission s'inspirait en fait des activités associatives locales.

Parmi les caractéristiques essentielles de cet organe, nous avons remarqué qu'elle contribue à améliorer les aptitudes des militants associatifs au niveau des connaissances spécialisées sur un sujet ou des compétences organisationnelles. Ce mouvement vers la 'professionnalisation' des activistes, a priori positif, peut également engendrer des conséquences inattendues et provoquer des tensions entre le mouvement associatif et les autorités publiques, à mesure que les revendications du premier grandissent et deviennent mieux formulées. Dans la partie suivante, nous constaterons également que l'audace et la

³⁹⁵ Hywel Griffiths, "The Aims and Objectives of Community Development", in *Community Development Journal*, op. cit., p. 88: "(...) it is still difficult to find in British literature any agreed statement concerning the aims and objectives of community development. There is to be found a good deal of information and assessment of methods, techniques, participants [sic] settings and, which might be called, process values. But on this one question concerning what the business is all about there is generally very little."

³⁹⁶ Hywel Griffiths, "Community Development: Some More Lessons from the Recent Past in Northern Ireland", Conférence organisée par l'Institut européen interuniversitaire de l'action sociale (Inter-University European Institute on Social Welfare), Charleroi (Belgique), 11 Octobre 1974, p. 6: "(...) the Commission decided to allow the community to determine the pace of development by adopting a community development programme as an alternative and more realistic strategy."

naïveté, deux autres caractéristiques fondamentales de la Commission, seront tour à tour des atouts et des inconvénients, tout comme les différentes dépendances dont nous avons parlé dans la présentation du dispositif. En effet, en plus de son statut de subordonné d'un point de vue financier et hiérarchique envers le ministère de CR, nous avons mentionné en préambule une double dépendance d'abord au projet de délégation régionale du pouvoir et, ensuite, au consensus gouvernemental sur la valeur du dispositif de CR. Nous apprendrons bientôt que ces fragilités deviendront de plus en plus marquées dans la période difficile commençant en août 1971 avec l'introduction de la loi sur l'internement administratif.

CHAPITRE 2 – CONFLITS D’INTERET ENTRE DIRIGEANTS POLITIQUES ET MEMBRES DE LA COMMISSION (1971-1974)

A partir de 1971, le consensus autour de l’appui gouvernemental à la Commission de CR s’érode. Les responsables politiques sont désormais préoccupés par d’autres enjeux liés au maintien de l’ordre pour le gouvernement britannique, et à la continuité de l’hégémonie unioniste en ce qui concerne Stormont. L’existence du gouvernement régional tel qu’il est organisé en Irlande du Nord est progressivement remise en question à mesure qu’accroissent les tensions politiques et sociales. La légitimité de la Commission est elle aussi discutée alors que l’aggravation de la crise sociétale complique la mise en application de ses activités sur le terrain. Nous verrons ainsi dans le détail les différents aspects évoqués dans le paragraphe précédent, en étudiant d’abord les développements politiques et sociaux à partir de 1971 qui conduisent à creuser l’écart entre les responsables politiques régionaux et les membres de la Commission. Les différences de points de vue sur les approches à adopter deviennent progressivement plus importantes. Nous examinerons dans un deuxième temps l’intervention accrue des dirigeants britanniques dans le domaine de la gestion politique de l’Irlande du Nord, puisque les fonctions exécutives et législatives sont transférées à Londres en mars 1972, avant d’être déléguées à un gouvernement transcommunautaire en janvier 1974. Westminster tente ainsi de mettre en place un pouvoir mixte entre nationalistes et unionistes. Les conséquences de cette intervention britannique seront également étudiées. A ce propos, nous observerons l’évolution de la Commission et du ministère de CR dans ce contexte précis et tenterons de comprendre ce qui a pu conduire à l’annonce de l’abolition du premier organe en avril 1974. Finalement, nous nous interrogerons sur les enseignements à tirer de l’étude des programmes de CR entre 1969 et 1974. Ainsi, nous synthétiserons les différentes formes de travail de CR mises en place à partir de 1969 et mettrons au clair les tendances parfois divergentes qui se dessinent autour du degré d’originalité qui les caractérise.

I. Quelques mesures gouvernementales controversées en 1971 et 1972 : effet aggravant sur les CR

En 1971, la crise politique et sociale s'aggrave en Irlande du Nord. L'organisation paramilitaire républicaine de la PIRA³⁹⁷ continue son offensive contre les intérêts britanniques et unionistes. A mesure que les attentats se multiplient, les unionistes exigent du gouvernement britannique, aux mains des Conservateurs depuis juin 1970, un renforcement des moyens de lutte contre les groupes paramilitaires républicains. Mais, n'obtenant pas de réponse, le Premier ministre Chichester-Clark démissionne en mars 1971. Il est remplacé par Brian Faulkner. Dans la rue, le nombre de décès atteint un niveau inquiétant. Des membres de l'armée britannique sont régulièrement assassinés par les groupes de la PIRA ou de l'OIRA. Les victimes catholiques abattues par l'Armée britannique sont également très nombreuses. D'après Malcolm Sutton, qui a recensé les décès liés au conflit année par année, il y aurait eu dix-neuf victimes entre les mois de janvier et mars 1971³⁹⁸. A partir du printemps, commence la saison des défilés orangistes, provoquant parfois des émeutes. La situation est extrêmement tendue. Le 5 août 1971, une réunion a lieu à Londres entre les Premiers ministres britannique (Edward Heath) et nord-irlandais (Brian Faulkner) et le chef de l'Armée britannique Harry Tuzo, au sujet de la situation de maintien de l'ordre en Irlande du Nord. Il semblerait que, lors de cette rencontre, les avis aient penché en faveur de la réintroduction d'une mesure radicale contestée appelée *internment*. Comme nous l'avons précisé dans la première partie, l'*internment* fut appliqué pour la première fois par le gouvernement régional de Stormont en 1922 face à la menace représentée par les violences sévissant dans le 'Sud' de l'Irlande à cette époque. Grâce à cette prérogative, les forces de l'ordre étaient en mesure d'arrêter toute personne suspecte et de l'emprisonner sans jugement. Cinq jours après la tenue de la réunion à Londres en 1971, le gouvernement de Stormont réintroduit cette mesure, décision ainsi justifiée par Brian Faulkner :

³⁹⁷ L'IRA se scinde en deux parties en 1969 : la PIRA (*Provisional Irish Republican Army*) et OIRA (*Official Irish Republican Army*).

³⁹⁸ Voir les résultats de l'étude de Malcolm Sutton pour l'année 1971 à l'adresse Internet : cain.ulst.ac.uk/sutton/chron/1971.html (consulté le 20 juillet 2009). Ses analyses ont également été publiées dans : Michael Sutton, *Bear in Mind these Dead... An Index of Deaths from the Conflict in Ireland 1969-1993* [1994], Belfast, Beyond the Pale Publications, 3^{ème} édition 2001.

Tous les moyens ont été tentés afin de rendre les terroristes coopératifs envers la loi. Ces méthodes n'ont pas été sans succès, parce qu'un nombre important des meneurs les plus proéminents de l'IRA purgent en ce moment des peines de prisons de droit commun. Mais la campagne terroriste continue à un niveau inacceptable, et je dois conclure que la loi ordinaire ne peut pas régler de manière assez complète ou rapide une telle brutalité impitoyable.

Par conséquent, j'ai décidé, après avoir pesé toutes les considérations pertinentes, y compris les opinions des forces de sécurité et après avoir consulté le gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni jeudi dernier, d'exercer où il sera nécessaire les pouvoirs de détention et d'emprisonnement qui me sont assignés en tant que ministre de l'Intérieur.³⁹⁹

La loi, appliquée dès le 9 août 1971, conduit la première journée à l'arrestation de 342 hommes, dont certains dénoncent des mauvais traitements lors des séances d'interrogations⁴⁰⁰. Dans les trois mois qui suivent, 882 personnes sont arrêtées, dont 416 seront libérées après 48 heures de garde à vue⁴⁰¹. Tous les présumés coupables sont issus des milieux républicains ou nationalistes, et aucun loyaliste ne figure dans les listes⁴⁰². Des rumeurs ou de simples suspicions suffisent pour déclencher une procédure d'internement, ce qui est vécu comme une injustice par les catholiques. Il faut préciser que les conséquences de cette mesure ne touchent pas seulement les familles des républicains ou des nationalistes arrêtés ; elles sont beaucoup plus vastes. La méthode d'intervention brutale adoptée par les forces de l'ordre, qui s'introduisent dans des maisons tôt le matin, accroît le sentiment de peur parmi la population catholique, notamment à Belfast. Certaines familles protestantes sont aussi indirectement affectées par ces événements, même si elles ne sont pas la cible des descentes de police. L'atmosphère généralisée de tensions et de peur conduit effectivement des catholiques et des

³⁹⁹ Brian Faulkner cité dans le rapport Compton, *Report of the Enquiry into Allegations against the Security Forces of Physical Brutality in Northern Ireland Arising out of Events on the 9th August 1971*, Londres, H.M.S.O., 1971, Paragraphe 8 : "Every means has been tried to make terrorists amenable to the law. Nor have such methods been without success, because a substantial number of the most prominent leaders of the I.R.A. are now serving ordinary prison sentences. But the terrorist campaign continues at an unacceptable level, and I have had to conclude that the ordinary law cannot deal comprehensively or quickly enough with such ruthless viciousness."

I have therefore decided, after weighing all the relevant considerations, including the views of the security authorities and after consultation with Her Majesty's Government in the United Kingdom last Thursday, to exercise where necessary the powers of detention and internment vested in me as Minister of Home Affairs."

⁴⁰⁰ Voir le compte rendu d'Edmund Compton, *Report of the Enquiry into Allegations against the Security Forces of Physical Brutality in Northern Ireland Arising out of Events on the 9th August 1971*, *op. cit.*, Chapitre VIII.

⁴⁰¹ Données publiées dans John McGuffin, *Internment*, Tralee, Anvil Books, 1973, Chapitre 7.

⁴⁰² Du moins jusqu'en 1973, car la mesure d'*internment* a été appliquée jusqu'en décembre 1975. Voir dans Tim Pat Coogan, *The Troubles: Ireland's Ordeal 1966-1996 and the Search for Peace*, Londres, Hutchinson, 1995, p. 126.

protestants à fuir leur quartier, désormais considéré comme dangereux⁴⁰³. Par conséquent, comme nous l'expliquent les auteurs d'une étude⁴⁰⁴ réalisée en 1971 sur la question des mouvements de population :

(...) il est devenu évident qu'un nombre très important de gens, avec ou sans aide, se déplaçaient des endroits où ils se sentaient exposés à des dangers vers des quartiers qui, d'après eux, leur procuraient plus de sécurité.⁴⁰⁵

Il faut souligner le profond désarroi qui conduit ces personnes à migrer et rappeler la catastrophe sociétale causée par un tel phénomène, comme le font les auteurs du rapport précédemment cité : « Chacune des statistiques consignées dans ce rapport représente une tragédie individuelle et une amertume personnelle qui demeurent comme un legs de ce qui s'est passé.⁴⁰⁶

En général, les communautés protestantes considèrent qu'il s'agit d'une mesure de sécurité nécessaire⁴⁰⁷. En septembre 1971, les associations de défense de quartiers protestants se regroupent au sein de l'*Ulster Defence Association* (UDA), groupe paramilitaire mobilisant ses militants dans les quartiers ouvriers⁴⁰⁸. Le sentiment de frustration politique augmente parmi les protestants et la question de la possibilité d'une menace catholique anti-protestante prend une nouvelle ampleur. Le chercheur Harold Jackson conceptualise cet état d'esprit dont nous avons déjà parlé (et qui existe depuis plusieurs décennies en Irlande du Nord) en parlant en 1971 du sentiment de 'double minorité' car, si les nationalistes ont traditionnellement été considérés comme la minorité (face à l'hégémonie unioniste en Irlande du Nord ainsi que dans le contexte du Royaume-Uni), les unionistes le deviennent également si nous prenons en compte l'entité de l'Irlande. La population unioniste y est effectivement minoritaire. Ainsi, en

⁴⁰³ Ce sont des familles catholiques et protestantes qui migrent ainsi, même si la proportion de familles catholiques est plus grande. En effet, le rapport *Flight, A Report on Population Movement in Belfast during August, 1971* publié en 1971 propose les chiffres suivants : 2% des 45 000 foyers catholiques de Belfast ont fui, contre 0.5% des 135 000 foyers protestants dans la même ville. Voir : Community Relations Commission Research Unit, *Flight, A Report on Population Movement in Belfast during August, 1971*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1971, Chapitre "Findings".

⁴⁰⁴ Community Relations Commission Research Unit, *op. cit.*.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, Préface : "(...) it became apparent that a very significant number of people, with or without help, were removing themselves from places where they felt exposed to dangers to areas which, in their view, afforded them greater security."

⁴⁰⁶ *Ibid.*, Préface : "Each of the statistics recorded in this report represents an individual tragedy and a personal bitterness which remains as a legacy of what has taken place."

⁴⁰⁷ Voir notamment : Unionist Research Department, *The Case for Internment*, Belfast, Unionist Research Department, 1972.

⁴⁰⁸ Voir notamment : Steve Bruce, *The Red Hand: Loyalist Paramilitaries in Northern Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

fonction du cadre de référence choisi, les deux communautés peuvent endosser la position de minorité. Dans cette situation de ‘double minorité’⁴⁰⁹, chaque communauté peut se sentir menacée à sa manière.

L’atmosphère de tensions accrues après le 9 août 1971 contribue à augmenter les actes de violences de la part des paramilitaires. Les protestations civiles se multiplient aussi sous forme notamment de manifestations contre la mesure d’*internment*. La crise est également politique, comme le raconte le directeur de la Commission de CR Griffiths, dans une lettre à l’universitaire états-unien Dunham en 1971 :

Nous sommes au milieu d’une crise politique depuis le début de l’été et, en ce moment même où les trois Premiers ministres se rencontrent à Londres, il ne semble pas y avoir de signe immédiat de sortie d’impasse. Ainsi, nous nous retrouvons en quelque sorte dans un espace vide, incapables de faire revenir à la surface la plupart de nos anciennes politiques ni d’en créer de nouvelles car il n’y a pas de structure en ce moment dans laquelle elles puissent opérer.⁴¹⁰

Concernant la Commission de CR, elle traverse, dans les mois suivants l’introduction de la loi de l’*internment*, une phase de doutes importants. Elle est également affectée par la situation de tensions politiques car le ministre de CR, David Bleakley, démissionne en septembre 1971 de son poste en protestation contre la politique gouvernementale ayant autorisé l’introduction d’*internment*. Le poste reste vacant jusqu’en octobre car la position de ministre de CR laisse la plupart des dirigeants unionistes perplexes compte tenu de sa dimension nouvelle et de la couleur progressiste qui lui est souvent attribuée, en opposition à

⁴⁰⁹ Voir Harold Jackson, *The Two Irelands*, Londres, Minority Rights Group, Rapport n° 2, janvier 1971. Le journaliste Harold Jackson introduit la notion de « double minorité » en 1971. Voir également J.N.H. Douglas et F.W. Boal, “The Northern Ireland Problem”, in J.N.H. Douglas et F.W. Boal (eds), *Integration and Division; Geographical Perspectives on the Northern Ireland Problem*, Londres, Academic Press, 1982, pp. 105-136 ; M.A. Poole, “The Demography of Violence”, in J. Darby (ed), *Northern Ireland: the Background to the Conflict*, Belfast, Appletree, 1983, pp. 151-180 ; D. Kennedy, *The Widening Gulf: Northern Attitudes to the Independent Irish State 1919-1949*, Belfast, Appletree, 1988.

⁴¹⁰ Hywel Griffiths dans une lettre datée du 28 septembre 1971 destinée à Arthur Dunham et citée dans Arthur Dunham, “Community Development and Community Relations in Northern Ireland”, in *The Social Services Review*, vol. 46, n° 2, Chicago, University of Chicago Press, 1972, p. 168 : “We have been living in a political crisis since the beginning of the summer and even at this point of time, when the three Prime Ministers are meeting in London, there seems to be no immediate sign of breaking the deadlock. Until this comes about we are left somewhat in limbo land incapable of resurrecting a lot of the old policies and equally of creating new ones because there is no framework at the moment in which these can operate.”

la culture unioniste hégémonique traditionnelle. De plus, il faut trouver parmi les unionistes des représentants qui soient ‘acceptables’ aux yeux des catholiques⁴¹¹.

A cause précisément du désordre civil d’août 1971, la Commission se voit obligée de répondre aux sollicitations de la population et devient un bureau d’assistance sociale d’urgence. Elle s’occupe des problèmes du logement, des transports et du recensement des mouvements de population. Son travail change alors de nature et devient même par endroits impossible. Hayes décrit une situation dramatique dans l’éditorial du second numéro de la revue publiée par la Commission, *Community Forum*⁴¹², ainsi que dans son autobiographie :

Les employés de la commission [sic] sont arrivés au travail non sans difficultés, ayant chacun une histoire effrayante à raconter. C’était clairement le bouleversement complet dans la ville. Rapidement, on a organisé deux réunions, l’une avec les animateurs [CDO] et Hywel Griffiths, l’autre avec les membres de la commission [sic], du moins ceux qui pouvaient arriver aux bureaux. Les animateurs rendirent compte d’une confusion générale, d’un sentiment d’angoisse et de peur partagé par tous. La population locale érigeait des barricades improvisées pour bloquer l’entrée aux zones catholiques, qui en devenaient de plus en plus isolées et coupées du reste de la ville. Les transports publics s’étaient arrêtés et le nombre de services ne fonctionnant plus augmentait. La colère des catholiques était dirigée contre la police et l’armée car des groupes d’intervention avaient fait des descentes plutôt brutales à l’aube. On entendait des tambourinements menaçants occasionnés par des centaines de couvercles de poubelles alors que les communautés exhortaient à prendre les armes et appelaient les défenseurs à protéger les remparts. De tous les côtés on détournait des autobus, on saisissait les voitures des salles d’expositions brûlées, les bennes et les décombres des chantiers, tout était récupéré pour ériger des barrières. On réquisitionnait les camionnettes des fournisseurs de lait et les bouteilles servaient à fabriquer des cocktails Molotov, on démolissait les trottoirs pour en faire des projectiles et des barricades. Il y avait partout de la fumée, du feu, du désordre, du bruit et une catastrophe imminente. Dans beaucoup de quartiers protestants également, on dressait des barricades similaires même si plus petites, dans l’appréhension d’une attaque, une peur inutile et infondée mais pourtant bien réelle, et des groupes d’hommes nerveux brandissant des bâtons, peut-être des citoyens inquiets ou des membres d’un groupe

⁴¹¹ Voir par exemple les conditions de recrutement du prochain ministre de CR Basil McIvor en octobre 1971 dans Basil McIvor, *Hope Deferred, Experiences of an Irish Unionist*, Belfast, The Blackstaff Press, 1998, p. 73.

⁴¹² Maurice Hayes, Editorial, *Community Forum*, n°2, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, automne 1971.

d'autodéfense ou pire, montaient la garde aux bouts des rues et aux entrées des zones résidentielles.

Dans un tel désordre, les informations correctes, fiables et récemment mises à jour manquaient considérablement. Elles pourraient stopper ou chasser les rumeurs nuisibles qui se répandaient comme une traînée de poudre. Par conséquent nous décidâmes de retirer nos animateurs, le temps étant révolu pour la médiation et le travail de conciliation, et nous mîmes sur pied un centre d'information dans nos bureaux de Bedford House, ouverts 24h sur 24, satisfaisant les besoins, selon nos capacités, et comme ils arrivaient.⁴¹³

Le désordre en question semble générer une plus grande polarisation des associations. A la suite du chaos social provoqué par l'épisode d'*internment* en 1971 et des mouvements de population subséquents, les structures et les frontières communautaires deviennent plus figées. Le sens d'appartenance est désormais exprimé à travers un repérage territorial plus fort. Le phénomène existant de la ségrégation est alors renforcé. Cette attitude engendre clairement une rupture spatiale, dont témoignent les habitants d'Ardoyne :

Il y a un certain temps, quelques parties d'Ardoyne étaient plus 'mixtes'. Pourtant, pendant la période 1969-1971, il y a eu un mouvement de population important vers le quartier et hors de lui. Ce phénomène a non seulement permis que la population du quartier devienne plus homogène mais aussi que ses frontières soient de plus en plus marquées et porteuses d'un sens social et politique. Ardoyne est devenu un îlot

⁴¹³ Maurice Hayes, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, Belfast, The Blackstaff Press, 1995, pp. 133-4 : "The commission staff struggled into work, each with his or her own horror story. It was clear that the city was in turmoil. Two meetings were rapidly convened, one of the field workers under Hywel Griffiths and one of the commission, or such members as could get there. The field workers reported confusion, distress and fear on all sides. Local people were erecting improvised barricades to seal off entry to Catholic areas, which were becoming increasingly isolated and cut off. Public transport had broken down, and there was increasingly a breakdown in services. Catholic anger was directed towards the police and the army, who had swooped in fairly heavy-handed snatch squads in the early hours. There was the ominous rattling of hundreds of bin-lids as communities sent out a call to arms and for defenders to man the ramparts. Buses were being hijacked on all sides, cars were dragged from burned-out showrooms, builders' skips, rubble, anything was being used to make barriers. Milk vans were being commandeered and the bottles used to make petrol bombs, pavements were being ripped up for missiles and to build barricades. Smoke, fire, disorder, noise and impending disaster were everywhere. In many Protestant districts too, similar if smaller barricades were being thrown up, out of fear of attack – unnecessary and unfounded, but none the less real for that – and at the ends of streets and at the entrance to housing estates groups of men with sticks who might be concerned citizens, or vigilantes, or worse, were standing an uneasy guards.

In all this confusion, there was a great dearth of information that was accurate and reliable and reasonably up to date, which might halt or dispel the damaging rumours that were spreading like wildfire. We decided, therefore, to withdraw workers from the field – the time for mediation and low-level peacekeeping having now passed – to set up an information centre in Bedford House which would be manned round the clock, and to respond to need, within our capabilities, as it emerged."

nationaliste au milieu d'une mer loyaliste, accroissant le sentiment d'être en état de siège et d'isolement⁴¹⁴.

Dès lors, il paraît difficile de continuer un rôle de médiation avec la population tel qu'il a été pensé et pratiqué au tout début en 1969⁴¹⁵. A titre d'exemple, le second rapport de la Commission de CR rend compte de l'impossibilité d'avancer dans le travail de création de fédérations de propriétaires et de locataires. Comme « (...) quelques représentants de locataires étaient des sympathisants républicains et d'autres des unionistes convaincus, l'organisation à l'état embryonnaire [la fédération des propriétaires et des associations de locataires] ne fut pas capable de résister à la tempête d'août »⁴¹⁶.

Malgré un sentiment de découragement, la Commission dresse un bilan et dégage les conclusions suivantes : il faut plus d'animateurs (*Community Development Officers*, CDO) et davantage de moyens pour appliquer un nouveau programme de CD(1) plus performant, plus précis, plus professionnel. La Commission veut globaliser le programme de CD(1) et organiser la prise en charge d'un tel programme par les municipalités. Elle diffuse en novembre 1971 le document 'A Community Development Programme for Northern Ireland', où apparaît le projet de former la population à l'utilisation de la démocratie⁴¹⁷. Parallèlement, la question de l'indépendance de la Commission vis-à-vis du ministère de CR et des appareils d'Etat fait surface. Dans un document datant de décembre 1971, la Commission estime que la question des relations communautaires (catholiques/protestants) et sociales (administrateurs/administrés) devrait, dans l'idéal, être régie par un organe indépendant « (...) qui pourrait établir des relations avec toutes les parties du conflit, sans en exclure le gouvernement lui-même qui faisait partie de, et était assujéti au, conflit »⁴¹⁸. Cette prise de position révèle une certaine radicalité de la part des membres de la Commission qui estiment

⁴¹⁴ The Ardoyne Commemoration Project, *Ardoyne: The Untold Truth*, Belfast, Beyond the Pale Publications, 2002, p. 8: "Certain parts of Ardoyne were at one time more 'mixed'. However, during the 1969-1971 period there was a substantial movement of people into and out of the district. This not only ensured that the population of the area became more homogenous but that its boundaries were also increasingly clear and socially and politically significant. Ardoyne became a nationalist island in a loyalist sea, shaping a growing sense of siege and isolation."

⁴¹⁵ Voir Maurice Hayes, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, op. cit., p. 134.

⁴¹⁶ Northern Ireland Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1^{er} mars 1971, p. 4: « (...) some tenants representatives were Republican in their sympathies and others were staunch Unionists meant that the embryonic organisation was not able to weather the storm of August ».

⁴¹⁷ *Ibid.*, pp. 39-40.

⁴¹⁸ Northern Ireland Community Relations Commission, rapport 48/4 de la réunion du 14/12/1971, in Hywel Griffiths, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, Coleraine, New University of Ulster, 1974, p. 45: « (...) which could establish relationships with all parties to the conflict, not excluding the Government itself which was party to, and a subject of, the conflict ».

que l'Etat ne se trouve pas en position d'intervenir dans le règlement ou la gestion du conflit opposant catholiques et protestants dans la mesure où il y prend part à sa façon. Ce point de vue, souvent relayé par le mouvement associatif de l'époque (et d'aujourd'hui), réfute la possibilité d'une intervention étatique neutre. Seul un dispositif indépendant pourrait opérer efficacement dans le domaine du règlement ou de la gestion du conflit. Cet argument sert à renforcer la revendication de l'indépendance de la Commission. Un tel statut lui permettrait, entre autres, de paraître plus accessible aux yeux des protestants, qui n'ont que peu participé aux projets de la Commission. Du point de vue de Maurice Hayes, les populations protestantes ont recours, au début des années 1970, à des réseaux confirmés tels que le parti unioniste ou l'Ordre d'Orange pour résoudre les problèmes. Il estime qu'à l'époque, les classes ouvrières protestantes ne désirent pas mettre en cause l'autorité unioniste⁴¹⁹. Hayes invoque par ailleurs une raison théologique : les théories religieuses catholiques favorisent les notions de communauté et de solidarité, tandis que la religion protestante encourage la responsabilité individuelle⁴²⁰. Or, plusieurs personnes témoignent d'une activité associative militante importante parmi les populations protestantes. Griffiths affirme qu'elles pratiquent la méthode de *community development*⁴²¹. Il est vrai que, par exemple, l'importance de l'activité associative dans le quartier Finaghy⁴²² dans le sud de Belfast atteste de l'intérêt des populations protestantes pour *community work*. En revanche, ces activistes associatifs ont en effet rarement fait appel à la Commission, qui a probablement été perçue comme un dispositif mis en place par le gouvernement britannique pour favoriser les catholiques.

La Commission présente donc un plan de développement à la fin de l'année 1971. Mais, au début de 1972, le ministère de CR fait comprendre qu'il n'en sera rien. Au même moment, le 30 janvier, lors d'une manifestation de protestation contre la mesure d'*internment* à Londonderry/Derry, une unité de l'armée britannique présente sur les lieux ouvre le feu⁴²³ sur les manifestants et tue treize personnes. La brutalité des faits choque beaucoup de personnes en Irlande du Nord ainsi qu'en Irlande. La journée, désormais connue sous l'appellation du Dimanche Sanglant, *Bloody Sunday*, restera gravée dans les mémoires. Suite

⁴¹⁹ Maurice Hayes, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, op. cit., pp 94-96.

⁴²⁰ Pourtant l'Eglise méthodiste en Angleterre s'est intéressée très tôt à CD. Voir notamment le livre écrit par George Lovell incitant les membres de l'Eglise à avoir plus systématiquement recours aux pratiques de CD : George Lovell, *The Church and Community Development*, Londres, Chester House Publications, 1972.

⁴²¹ Hywel Griffiths, Entretien n°5, Annexe H.

⁴²² L'association *Finaghy Community Association* existe depuis 1947. Elle n'a eu véritablement d'activité associative importante qu'à partir de 1969. Au départ, il s'agissait d'un groupe de défense de quartier (Finaghy se trouve à proximité d'Andersonstown, un quartier catholique et républicain), mais des questions plus générales sur les besoins sociaux des habitants ont pris le dessus. Voir Tom Lovett et Robin Percival, "Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland", in Paul Curno (ed), *Political Issues and Community Work*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1978, pp. 183-185.

⁴²³ Il s'agit là d'un point contesté encore à ce jour car les militaires affirment qu'ils n'ont pas tiré en premier.

à cela, Maurice Hayes, alors président de la Commission de CR, démissionne en février 1972 en reprochant au gouvernement régional d'appliquer une politique répressive à l'encontre des catholiques⁴²⁴. Il déclare dans son autobiographie :

Je démissionnai de la Commission de Relations Communautaires aussitôt après les événements de Bloody Sunday. J'avais tenu bon malgré les violences, les déceptions et les récidives, malgré des mesures de sécurité de plus en plus draconiennes, et à mesure que la communauté catholique, à Belfast notamment, perdait toute confiance dans la capacité du gouvernement à être équitable. Puis, juste au moment où il nous semblait tourner la page après *internment*, Bloody Sunday était la goutte de trop. Je ne pouvais être, même de manière indirecte, le représentant ni le défenseur d'un gouvernement qui tirait sur ses citoyens dans la rue. Toutes les émotions que j'avais refoulées depuis *internment* ne pouvaient plus être réprimées. Je méditai sur l'adage de Churchill 'Ne démissionne jamais !' mais au bout du compte je sentis que je ne pouvais pas continuer.⁴²⁵

Le sentiment de déception domine cet extrait et rend compte d'une impression partagée par beaucoup de catholiques à cette époque sur la perte de confiance envers le gouvernement régional, mais aussi britannique. L'amertume de Hayes est renforcée par le fait que Stormont refuse de réformer les domaines de la politique et du social. Par exemple, la loi sur la réorganisation des autorités municipales en préparation au début de l'année 1972 représente un autre objet de discorde avec les dirigeants de la Commission, qui estiment que les orientations gouvernementales vont contre la mission d'amélioration des relations sociales portée par le dispositif de CR.

⁴²⁴ Voir notamment Hywel Griffiths, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit., p. 50 et Maurice Hayes, Lettre de démission datée du 8 février 1972, disponible dans le second rapport de la Commission de CR : Northern Ireland Community Relations Commission, *Second Annual Report – 1st January 1971 to 30 April 1972*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1973, Annexe 1, p. 20.

⁴²⁵ Maurice Hayes, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, Belfast, The Blackstaff Press, 1995, pp. 146-147 : "I resigned from the Community Relations Commission in the immediate aftermath of Bloody Sunday. I had held on through the violence, disappointment and backsliding, through progressively more draconian security policies, and as the Catholic community, particularly in Belfast, lost all faith in the fairness of government. Then, just as we seemed to be turning the corner after internment, Bloody Sunday was the last straw. I could not be even vicariously the representative and defender of a government that shot its citizens on the streets. All the emotions I had bottled up since internment could be repressed no longer. I pondered Churchill's dictum 'Never resign!' but in the end I felt I could not continue."

Effectivement, la nouvelle loi sur la réorganisation du mode de gouvernement local, *Local Government Act (Northern Ireland)*⁴²⁶, est débattue fin 1971 et début 1972, puis votée en mars 1972. Les responsabilités sont partagées entre les ministères, des organes centralisés, les *area boards* et vingt-six *district councils* dont les membres sont élus par suffrage universel, dans des circonscriptions redéfinies de façon plus équitable entre les populations catholique et protestante par une commission indépendante. L'idée consiste à rééquilibrer la distribution du pouvoir et, finalement, d'extraire ce pouvoir des mains des municipalités jugées partiales pour le transférer vers des instances régionales. Voici un tableau récapitulatif de la redistribution des services locaux :

⁴²⁶ Disponible à : www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/apni/1972/capni_19720009_en_1 ; consulté le 28 mai 2009.

Tableau 3 : La restructuration des responsabilités municipales

	Ministère	Organe Centralisé	Area board	District council
Santé			X	
Services sociaux à la personne			X	
Education			X	
Logement		X		
Aménagement urbain et rural	X			
Infrastructures routières	X			
Eau et assainissement	X			
Loisirs				X
Développement économique		X		

Source : Tableau reproduit et traduit à partir de Michael Connolly, *Politics and Policy-Making in Northern Ireland*, Londres, Philip Allan, 1990, p. 73.

Les effets de la nouvelle organisation sont multiples. Tout d'abord, cela va à l'encontre d'un processus de participation de la population dans les rouages de la démocratie, principe préconisé par les responsables de la Commission de CR. Les autorités locales gèrent habituellement différents aspects de la vie quotidienne et représentent en ce sens un canal de communication important permettant d'exprimer les opinions divergentes sur le plan de la politique locale. Or, les prérogatives des *district councils* sont réduites. Deuxièmement, le procédé trahit la volonté de séparer d'un côté les problèmes politiques/criminels/sociaux/sectaires propres à l'Irlande du Nord et de l'autre l'administration de la province, laissée aux mains de professionnels supposés 'neutres'. Cela conduit à la mise en place de politiques uniques qui ne sont pas appliquées ailleurs au Royaume-Uni⁴²⁷. Mais cette conception de la neutralité pose le problème de la représentativité des instances gouvernementales auprès de la société civile. En proposant une voie 'alternative' supposée neutre, les modes de participation démocratiques sont réduits.

⁴²⁷ Michael Connolly revient par exemple sur des organes de gestion n'existant pas dans les autres régions britanniques dont le *NI Housing Executive*. NIHE est un organe de gestion des logements publics indépendant des municipalités et centralisé. Michael Connolly, *Politics and Policy-Making in Northern Ireland*, Londres, Philip Allan, 1990, pp. 79-82.

Pour en revenir aux relations entre le gouvernement régional et la Commission CRC, il est vrai qu'un grand nombre de décisions officielles prises à la fin de l'année 1971 puis au début de 1972 vont à l'encontre de la philosophie prônée par la Commission, qui a été décrite précédemment. Par ailleurs, les membres de la Commission perçoivent clairement que les tensions sociales s'aggravent en conséquence de ces décisions officielles. Dans ce contexte, Hywel Griffiths quitte le poste de directeur en avril 1972⁴²⁸, laissant les autres animateurs de la Commission, dont les *Community Development Officers* (CDO), seuls défenseurs des valeurs de l'organe. Les événements racontés en amont démontrent que le consensus sur la nécessité d'agir dans le domaine des relations sociales et ayant permis la création de la Commission et du ministère en 1969, s'est désagrégé au sein du gouvernement régional. L'attention porte désormais sur un sujet considéré comme essentiel touchant à la survie de l'idéal politique de gouvernement régional unioniste qui se trouve, effectivement, écorné.

II. Le dispositif de CR sous deux régimes nouveaux. Croissance du ministère et délaissement de la Commission.

En mars 1972, suite à la décision prise par Londres de transférer notamment la compétence du maintien de l'ordre public depuis Stormont à Londres, le gouvernement unioniste de Brian Faulkner démissionne (y compris le ministre de CR unioniste Basil McIvor). Ce faisant, les unionistes marquent leur rejet des projets de Londres concernant l'aménagement d'une assemblée multipartite accompagnée d'un groupe de travail sur les relations entre le Nord de l'Irlande et le Sud⁴²⁹. La dimension 'irlandaise' des nouveaux projets est contestée. Suite au retrait du gouvernement de Faulkner, l'administration de la province est prise en charge par Londres. Un secrétaire d'Etat gère les affaires nord-irlandaises pour le compte de Westminster, en l'occurrence le conservateur William Whitelaw. Il s'agit du mode de fonctionnement de l'administration directe, *direct rule*⁴³⁰. Le ministère de CR est alors intégré à ce système. Deux ministres, Channon et Lord Windlesham, issus du gouvernement britannique assistent le responsable de l'autorité britannique, le Secrétaire d'Etat en Irlande du Nord (*Secretary of State for Northern*

⁴²⁸ Hywel Griffiths, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit., p. 52.

⁴²⁹ Il s'agit du projet de Conseil regroupant des représentants des gouvernements irlandais et nord-irlandais (*Council of Ireland*).

⁴³⁰ Les termes d'application de *direct rule* sont précisées dans la loi appelée *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972*. Cette loi n'est que temporaire.

Ireland)⁴³¹. Ces trois responsables dirigent le *Northern Ireland Office*⁴³², qui, accompagné du Parlement britannique, appliquent les pouvoirs législatifs et exécutifs en Irlande du Nord à la place du gouvernement suspendu. Le gouvernement britannique souhaite que la continuité soit totale dans la gestion des affaires nord-irlandaise, en dépit du changement d'autorité. Lord Windlesham, membre du *Northern Ireland Office* (NIO) insiste : « Malgré son impact traumatisant le passage à *direct rule* fut accompli sans aucune interruption dans les activités quotidiennes du gouvernement.⁴³³ » A cette fin, les missions des différents ministères nord-irlandais sont prises en charge par les ministres britanniques du NIO, qui les partagent⁴³⁴. Ainsi, c'est Lord Windlesham qui hérite, entre autres, du ministère de CR⁴³⁵. La gestion quotidienne est assurée par le personnel de la Fonction publique (comme en Grande-Bretagne, les membres de la Fonction publique nord-irlandaise gardent leurs postes malgré le changement de régime).

Cependant, à la suite de l'introduction de ce système en mars 1972, Londres souhaite rapidement (dès octobre) transférer à nouveau les pouvoirs à Belfast selon le modèle suivant⁴³⁶ : il propose de mettre en place un pouvoir exécutif associé à une seule chambre, une assemblée composée de 78 membres. Les élections à l'assemblée se feront par un scrutin proportionnel. Un organe de veille des droits de l'Homme sera mis en place, *Standing Advisory Commission on Human Rights* (SACHR), afin de lutter contre les discriminations, et les échanges devront s'accroître entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande.

Des élections ont lieu en juin 1973 afin de choisir les membres de la nouvelle assemblée. Cependant, même si les unionistes prennent part à ces élections, certains d'entre eux continuent de contester quelques points du projet britannique dont le partage du pouvoir dans les instances exécutives (*power-sharing*) et la dimension irlandaise. En dépit de cela, les

⁴³¹ L'un de ces deux ministres, Lord Windlesham, décrit le dispositif de *direct rule* et son fonctionnement en 1972 et 1973 dans "Ministers in Ulster: the Machinery of Direct Rule", in *Public Administration*, vol.51, n°3, 1973, pp. 261-272.

⁴³² Lord Windlesham précise qu'ils sont assistés dans leur travail par des membres de la Fonction publique. Au total, le *Northern Ireland Office* est composé de 91 personnes. Voir : Lord Windlesham, *op. cit.*, note n°8, p 272.

⁴³³ Lord Windlesham, *op. cit.*, p. 263 : "Despite its traumatic impact the change to direct rule was accomplished without any interruption in the day-to-day business of government."

⁴³⁴ Lord Windlesham, *op. cit.*, p. 268 : "The Secretary of State expects his Ministers to provide the political leadership of the various civil departments ; to maintain the direct links between senior officials of the Northern Ireland civil service and Ministers to which the civil service have been accustomed; to take ministerial decisions ; to consider and keep under review administrative practices; to bring forward and process legislative proposals; to meet as wide a cross-section of people as possible; and generally to acquire knowledge and experience in our respective fields."

⁴³⁵ William van Straubenzee de mars à avril en 1972 et Lord Windlesham d'avril 1972 à novembre 1973. Les deux sont Conservateurs. La liste des différents ministres de CR est disponible en annexe (Annexe C). La Commission de CR continue d'exister.

⁴³⁶ Voir le document publié par le Northern Ireland Office, *The Future of Northern Ireland, A Paper for Discussion*, Londres, HMSO, 1972.

différents partis politiques aboutissent à un accord en novembre 1973 : l'exécutif sera formé de onze membres dont six unionistes, un représentant du parti *Alliance*⁴³⁷ et quatre nationalistes du parti SDLP (*Social Democratic and Labour Party*). Le ministère de CR revient alors au représentant du parti SDLP Ivan Cooper⁴³⁸. L'exécutif ainsi que des délégués des gouvernements de Londres et de Dublin se réunissent à Sunningdale, en Angleterre, en décembre 1973, pour discuter des modalités de collaboration entre le Nord de l'Irlande et le Sud. Un Conseil est finalement envisagé à cette fin, appelé *Council of Ireland*. On parle alors de l'accord de Sunningdale (*Sunningdale Agreement*). Cependant, en janvier 1974, le parti unioniste majoritaire *Ulster Unionist Council* (UUC) rejette cet accord par 427 voix contre 374, contraignant leur dirigeant, Brian Faulkner, à quitter sa position au sein du parti.

Nous allons maintenant observer comment la Commission évolue suite au départ de la direction au début de l'année 1972, et comment elle s'adapte aux chamboulements politiques décrits précédemment. Une nouvelle équipe de direction prend ses fonctions avec David G. Rowlands en tant que directeur et W. B. Rankin, le nouveau président. Leurs objectifs et stratégies diffèrent en tous points du programme d'expansion de CD(1) désiré par les animateurs CDO. En fait, selon les plans présentés par le nouveau directeur Rowlands, il est prévu que l'équipe de CDO occupe une place secondaire dans le dispositif global de CR. Le processus de mise à l'écart des CDO avait débuté dès le début de l'année 1972 où le ministère de CR, dirigé par le ministre unioniste Basil McIvor, s'était mis à recruter des équivalents de CDO appelés *Civil Liaison Officers* (CLO). Ces fonctionnaires devaient servir de lien entre l'armée, le ministère de CR et la société civile. L'armée intervenait ici dans le dispositif de CR pour la première fois. Ce faisant, le ministère de CR ouvrait un champ de travail totalement inédit situé à l'opposé de la philosophie de CD(1) de la Commission. En effet, le ministère agissait sous l'influence de l'armée et de la police, qui étaient intéressées par la connaissance profonde acquise par les CDO dans les quartiers impliqués dans le conflit. Il s'agirait, à l'origine, d'une idée suggérée par le représentant de l'armée Frank Kitson dans son ouvrage *Low Intensity Operations*, où il parle des relations entre la Fonction publique et l'armée⁴³⁹. Les avantages stratégiques d'ordre militaire sont considérables au niveau de la connaissance des communautés engagées dans le conflit⁴⁴⁰. De plus, cela permet à l'armée et

⁴³⁷ Voir l'Introduction de cette thèse.

⁴³⁸ Nous reviendrons sur ce point dans le Chapitre 2 (Sous-partie II).

⁴³⁹ Frank Kitson, *Low-intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*, Londres, Faber and Faber, 1971, chapitre 3 : 'Civil Military Relations'.

⁴⁴⁰ Frank Kitson remarque effectivement dans *Low-intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*, *op. cit.*, que les méthodes traditionnelles de maintien de l'ordre ont failli en raison notamment des nouvelles formes de révolte (en tant que Commandant-en-Chef de l'armée, il a travaillé à Chypre puis en Irlande du Nord, entre 1970 et 1972). Il faut, selon lui, développer des techniques plus intelligentes d'infiltration chez

à la police, qui s'investissent par ailleurs dans des campagnes de relations publiques, de pouvoir présenter une image plus sympathique auprès de la population⁴⁴¹.

Concrètement, les animateurs du ministère, les CLO (*Community Liaison Officers*), sont en mesure de distribuer des aides financières directement sur le terrain, contrairement aux CDO (*Community Development Officers*) de la Commission. Cela constitue un élément de discordance entre les deux groupes d'animateurs, qui défendent des pratiques et philosophies de travail opposées. Le conflit d'intérêts s'accroît malgré quelques tentatives vaines de rapprochement. Ainsi, à la fin de l'année 1973, les nouveaux président et directeur de la Commission réunissent quelques membres désignés de la Commission et trois employés (deux représentants des CDO et le responsable de la recherche et des publications, John Darby) afin de réfléchir sur le futur programme commun de CR. Bien qu'il s'agisse d'un groupe de réflexion, en réalité, la direction cherche à imposer un projet établi à l'avance. Rolston nous raconte en 1977 :

Mais les CDO (ainsi que le responsable de la recherche et des publications) conclurent rapidement qu'en fait son unique objectif [celui du groupe de travail] était d'approuver le programme d'expansion de Rowland [sic], celui auquel les CDO s'étaient précédemment opposés de façon unanime car Rowland [sic] n'y voyait la Commission que comme une simple extension du ministère. Donc, l'un d'entre eux [l'un des trois représentants des employés de la Commission] se retira du groupe de travail et les deux autres refusèrent de signer le document final, produisant à la place leur propre compte rendu minoritaire.⁴⁴²

Le « compte rendu minoritaire » dont parle Rolston essuie un refus ministériel. Par conséquent, l'équipe des CDO (*Community Development Officers*) de la Commission se lance dans une campagne de lobbying en direction des partis politiques en décembre 1973 et en janvier 1974. Ils exigent un nouveau dispositif de CR à l'interface entre les instances gouvernementales et la population, et l'espace politique et social est imaginé comme un

l'ennemi. En l'occurrence, la fonction des CLO se rapproche de cet objectif militaire (obtention de renseignements).

⁴⁴¹ L'armée mène une opération dénommée *Win Hearts and Minds* dès la fin de l'année 1969. Voir Niall O Dochartaigh, *From Civil Rights to Armalites: Derry and the Birth of the Irish Troubles*, Cork, Cork University Press, 1997. La police, quant à elle, établit un comité interne de *community relations*.

⁴⁴² Bill Rolston, "Reforming the Orange State: Problems of the Northern Ireland Community Relations Commission", *Thames Papers in Social Analysis, Series 1: Northern Ireland*, 1977, p. 68: "But the CDO's (along with the Research and Publications Officer) quickly concluded that in fact its only task was to give its blessing to Rowland's own expansion proposals, which the CDO's had previously unanimously opposed on account of Rowland's view of the Community Relations Commission as a mere extension of the Ministry. So, one of them resigned from the working party, and the other two refused to sign the final document, instead bringing out a minority report of their own".

réseau de relations dynamiques et constructives fondées sur l'investissement de chacun⁴⁴³. Mais le projet d'émancipation composé par les employés de la Commission reste sur le papier et dans les imaginaires. En revanche, le projet de développement du ministère, entamé lors du mandat de McIvor et poursuivi par deux ministres conservateurs successifs sous *direct rule*⁴⁴⁴, est entièrement avalisé et continué par le ministre de CR officiant sous le nouveau gouvernement régional mis en place à partir de novembre 1973 (même si ce gouvernement ne commence à fonctionner qu'en janvier 1974). Ce ministre, dénommé Cooper, est issu du parti nationaliste SDLP (*Social Democratic and Labour Party*). Les raisons de la nomination d'un nationaliste à la tête de ce ministère ne sont pas anodines. La première raison expliquant la nomination du nationaliste Cooper au poste de ministre de CR est liée à ses origines : Cooper est né dans une famille protestante mais a grandi dans l'un des principaux quartiers catholiques de Londonderry/Derry appelé Bogside. Du fait de la nature mixte de ses origines, il représente le candidat idéal pour le poste de ministre de CR. Par ailleurs, nous avons eu l'occasion de souligner le caractère original de ce ministère. Dans le gouvernement précédent, dominé par le parti unioniste, il était considéré comme marginal à cause des circonstances de sa création et, en raison de la complexité de la tâche qui lui était conférée, il suscitait parfois un sentiment de rejet. Nous pouvons alors supposer que les candidats au poste de ministre de CR sont peu nombreux dans le nouveau gouvernement, notamment parmi les six responsables unionistes. Il n'est effectivement pas surprenant que ce soit le membre d'un parti nouvellement intégré dans le gouvernement, le SDLP, qui accepte de relever le défi. Mais ce parti peut également voir un intérêt propre dans l'acquisition du portefeuille de CR, car cette mission représente vraisemblablement pour eux la continuité du travail politique de séduction lancé auprès de la population catholique. Le SDLP, qui se trouve engagé avec d'autres partis dans un processus de mise en place d'un gouvernement régional multipartite transcommunautaire en Irlande du Nord depuis 1972 et 1973, souhaite désormais obtenir l'adhésion de la population qu'il représente (les catholiques) à ce projet. Ainsi, la prise en charge de la mission de CR au sein du ministère représente selon eux un excellent moyen de travailler en ce sens.

Lors des négociations portant sur les modalités du partage du pouvoir au sein de l'exécutif, Cooper exige un agrandissement du ministère de CR. En effet, son personnel

⁴⁴³ Ces idées sont également développées dans Hywel Griffiths, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit. ; Hywel Griffiths, "Community Development: Some More Lessons from the Recent Past in Northern Ireland", Conférence organisée par l'Institut européen interuniversitaire de l'action sociale (Inter-University European Institute on Social Welfare), Charleroi (Belgique), 11 octobre 1974, pp. 9-10 ; John Darby et Geoffrey Morris, "Community Groups and Research in Northern Ireland", in *Community Development Journal*, vol.10, n°2, avril 1975, pp. 113-119.

⁴⁴⁴ William van Straubenzee de mars à avril 1972 et Lord Windlesham d'avril 1972 à novembre 1973.

s'élevant à moins de 30 membres, il représente le plus petit ministère d'Irlande du Nord. Il est alors décidé d'élargir les fonctions du ministère en lui déléguant la gestion des Sports et des Loisirs. La distribution des aides sociales aux secteurs ruraux lui est également attribuée. Fort de son groupe de 27 *Community Liaison Officers*⁴⁴⁵ (devenus désormais des représentants des relations communautaires, *Community Relations Representatives*, CRR), Cooper décrit ainsi la fonction de ces employés :

Ce qui est nouveau et spécifique concernant les représentants de relations communautaires c'est que leur rôle est actif. Au lieu d'attendre que les gens viennent avec un problème, leur mission est d'anticiper les problèmes, de rechercher les situations dans lesquelles la communication n'a plus lieu, et d'être disponibles lorsque leurs services sont requis⁴⁴⁶.

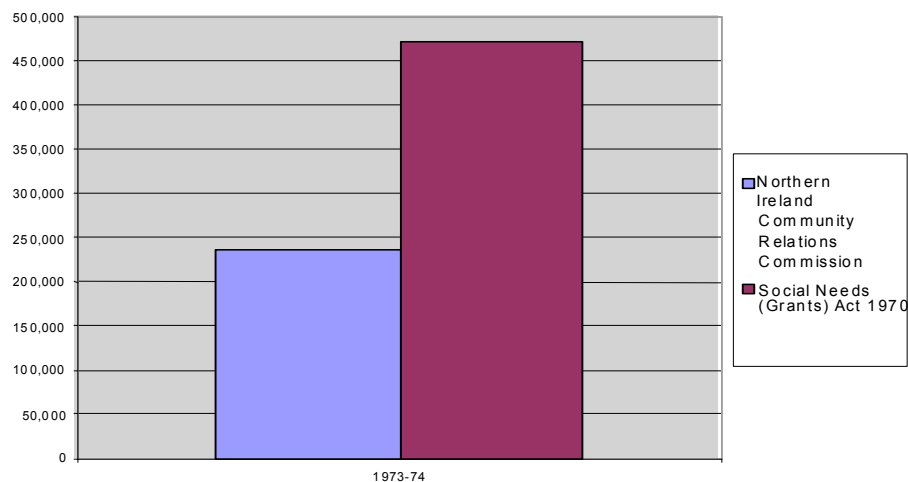
Cooper ignorait-il que le rôle des CDO était exactement cela ? Il apparaît très clairement à ce moment que, dans l'esprit du ministre, les animateurs de la Commission, les *Community Development Officers* (CDO) et les siens, les *Community Relations Representatives* (CRR), assument la même responsabilité. Cela préfigure la qualité superflue de l'existence des premiers. Indubitablement, Ivan Cooper annonce en avril 1974 la suppression de l'équipe de CDO et l'abandon de leur programme de CD⁴⁴⁷. Il faut préciser toutefois que l'annonce n'est pas suivie d'une application immédiate. Par conséquent, la Commission existe toujours après le mois d'avril 1974 et ses animateurs continuent d'exercer. L'abolition n'est pas encore légiférée mais seulement annoncée. Quoi qu'il en soit, le ministère de CR a des ambitions propres. La diminution du budget dédié à la Commission entre 1973 et 1974 démontre l'affaiblissement de l'intérêt qu'on lui porte. Ainsi, en 1973 et 1975 (année budgétaire 1974-1975), les sommes qui lui sont allouées diminuent petit à petit au profit du programme d'assistance sociale selon les termes de la loi *Social Needs (Grants) Act 1970* :

⁴⁴⁵ Nous rappelons que les *Community Liaison Officers* (CLO) sont employés par le ministère alors que les *Community Development Officers* (CDO) par la Commission, même si le financement de cet organe, et donc de ses employés, dépend effectivement du ministère.

⁴⁴⁶ Ivan Cooper, in Hywel Griffiths, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit., p. 22: "What is new and distinctive about the Community Relations Representatives is that theirs is an active role. Instead of waiting for people to come to them after problems have arisen their remit is to try to anticipate problems, to seek out the situations in which communication has broken down and to be on hand when their services are needed."

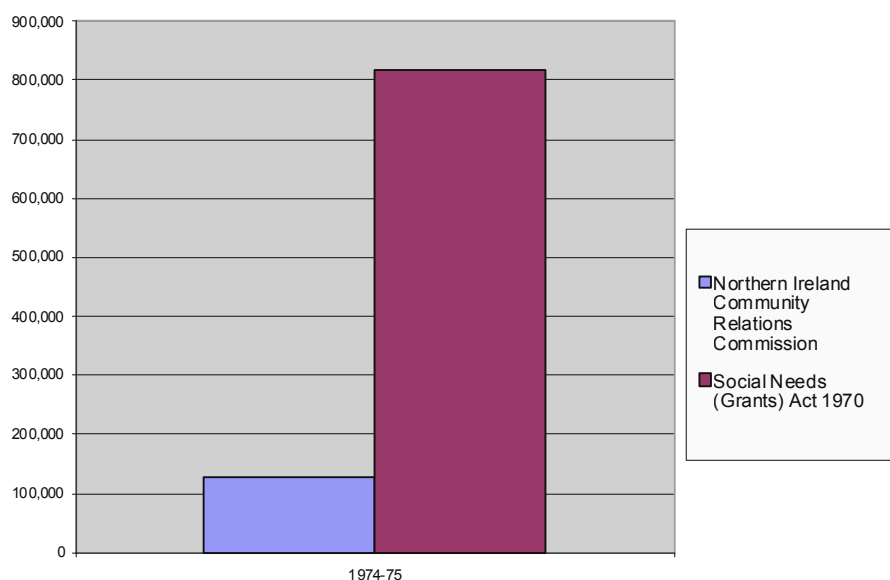
⁴⁴⁷ Voir le discours d'Ivan Cooper dans *Northern Ireland Assembly: Official Report*, vol.3, n°1, Belfast, Northern Ireland Assembly, 3 avril 1974. Ce discours est également disponible en annexe dans Rona M. Fields, *Northern Ireland: Society Under Siege*, New Jersey, Transaction, 1980, Annexe, pp. 246-247.

Graphique 5 : Redistribution du budget par le ministère de CR (en livres sterling), 1973-1974



Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1973-74*, Londres, H.M.S.O, 1974, p. 273.

Graphique 6 : Redistribution du budget par le ministère de CR (en livres sterling), 1974-1975



Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1974-75*, Londres, H.M.S.O, 1975, p. 163.

Malgré cela, les employés de la Commission croient toujours que CD(1), dont les principes conducteurs restent identiques à ceux de départ, reste une stratégie valable. Selon eux, la méthode de CD(1) permet effectivement d'aider les groupes associatifs à devenir plus conscients des différentes étapes de leur développement car elle encourage d'abord « la prise

de conscience des besoins de la communauté et des individus » ainsi que « l'identification et le développement des ressources internes et externes aux communautés qui sont nécessaires pour satisfaire ces besoins »⁴⁴⁸. Les animateurs de la Commission mettent en avant les principes conducteurs de leur travail, qui sont restés fidèles à la philosophie prônée au départ entre 1969 et 1972 par les dirigeants de la Commission Hayes et Griffiths. Ainsi, ils insistent sur les valeurs de l'autogestion, de la responsabilisation des meneurs locaux et de la participation des communautés représentées par les associations dans les processus de prise de décision, notamment lors des étapes de la création des programmes et de leur financement⁴⁴⁹. Les employés de la Commission souhaitent installer « une relation de travail efficace »⁴⁵⁰ entre les pouvoirs publics et le mouvement associatif. Mais le contexte ne se prête pas à une remise en question des modes d'action des autorités publiques, ni à l'introduction de méthodes de travail nouvelles. Malgré cela, les employés de la Commission déclarent que « de plus en plus de groupes sont devenus capables de, et prêts à, reconnaître qu'ils ont des problèmes communs, malgré un clivage d'ordre sectaire »⁴⁵¹. Ils restent convaincus de la validité et de la faisabilité du travail sur le terrain⁴⁵², tout en reconnaissant l'existence de difficultés de divers ordres. Par exemple, les animateurs *Community Development Officers* (CDO) peuvent se voir obligés d'annuler des réunions pour des raisons de sécurité. La fréquentation peut aussi devenir moins assidue, certaines personnes ayant peur de sortir la nuit⁴⁵³. Ils suggèrent un programme de CD plus structuré et désirent « donner une direction globale au travail de CD en Irlande du Nord et le coordonner, livrer une évaluation objective aux projets et estimer les priorités, et proposer des conseils constructifs aux organes

⁴⁴⁸ Community Relations Commission, *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some Proposals*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974, p. 4: “(a) The promotion of awareness of community and individual needs. (b) The identification and development of resources internal and external to communities which are needed to meet those needs.”

⁴⁴⁹ Community Relations Commission, *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some Proposals*, op. cit., p. 4 : “(c) The growth of confidence and ability of individuals and communities to tackle community problems through self-help. (d) The development of Local Leadership, and encouragement of that leadership to work with their communities in seeking to insure that adequate resources are made available to tackle community problems and family /individual needs. (e) The promotion of awareness on the part of statutory and voluntary agencies that individuals and communities have a right to be involved in the way services are provided and to participate in the sharing of resources.”

⁴⁵⁰ *Ibid*, p. 4 : “(f) Co-operation and an efficient working relationship between statutory agencies, voluntary bodies, and local communities.”

⁴⁵¹ Community Relations Commission, *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some Proposals*, op. cit., p. 9: “(...) more and more groups have been able and prepared to recognise that they have common problems, even though they may be divided on a sectarian basis.”

⁴⁵² *Ibid*, p.12.

⁴⁵³ Community Relations Commission, *Extracts from the Annual Reports of C.D.O's*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974, p. 2.

statutaires »⁴⁵⁴. Malgré ces points positifs, les membres de la Commission sont progressivement mis à l'écart. Il convient maintenant de revenir sur les raisons de ce désintéressement.

III. Les raisons ayant conduit au délaissement progressif de la Commission

Mais revenons tout d'abord sur la décision du ministre Cooper de supprimer la Commission en 1974. Plusieurs hypothèses ont été avancées afin d'expliquer les raisons de cette annonce. Grâce aux nombreuses recherches effectuées dans les bibliothèques nord-irlandaises, nous avons pu réunir un certain nombre de témoignages⁴⁵⁵ sur cet épisode particulier de la déclaration de Cooper sur la fin de la Commission qui, rappelons-le, reste encore une annonce d'intention. Selon le raisonnement du ministre Cooper en 1974, il fallait un organe qui soit indépendant du gouvernement unioniste en 1969 afin de recueillir la confiance des catholiques. Bill Rolston confirme que la création du dispositif de CR représentait un geste « symbolique »⁴⁵⁶ pour le gouvernement unioniste de l'époque, une façon d'exprimer l'ouverture des institutions aux catholiques dans le contexte particulier de l'année 1969⁴⁵⁷. Mais, les catholiques faisant désormais partie intégrante du nouveau gouvernement, Cooper conclut que « (...) personne n'a plus besoin de se sentir exclu du gouvernement ou d'appréhender que celui-ci lui soit hostile »⁴⁵⁸. Ainsi les programmes de la Commission n'ont plus de raison d'être face à ce que Cooper considère probablement comme

⁴⁵⁴ Community Relations Commission, *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some Proposals*, op. cit., p.19: "The functions of this agency would be to give an overall direction and co-ordination to community development work in Northern Ireland, to provide objective evaluation of projects and assessment of priorities, and to offer constructive advice to statutory agencies."

⁴⁵⁵ Les narrations de la fin du dispositif sont éparpillées. En voici les principales : Hywel Griffiths, *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*, op. cit. ; Community Relations Commission, *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some Proposals*, op. cit. ; F.L. Boyle (ancien CDO), "Community Development and Community Relations: The Community Development Programme of the Northern Ireland Community Relations Commission: an Introductory Study", PhD non publié, New University of Ulster, 1976 ; Bill Rolston dans "Some Thoughts on the Passing of the Northern Ireland Community Relations Commission", in *New Community (Journal of the Community Relations Commission)*, vol.5, n°3, Londres, 1976, pp. 311-315 et dans "Reforming the Orange State: Problems of the Northern Ireland Community Relations Commission", in *Thames Papers in Social Analysis Series 1: Northern Ireland*, 1977, pp. 57-85.

⁴⁵⁶ Bill Rolston, "Reforming the Orange State: Problems of the Northern Ireland Community Relations Commission", op. cit., p. 75 : "symbolic".

⁴⁵⁷ En réaction, semble-t-il, aux explications des émeutes de 1968 et 1969 fournies dans le rapport de Lord Cameron, *Disturbances in Northern Ireland (Cameron Report)*, Belfast, HMSO, 1969.

⁴⁵⁸ Ivan Cooper, *Northern Ireland Assembly Reports*, 03/04/1974, in Bill Rolston, "Reforming the Orange State: Problems of the Northern Ireland Community Relations Commission", op. cit., p. 69: « (...) there is no longer any need for any section of the community to feel excluded from government or to fear that government may be unsympathetic to them ».

un succès politique fort, c'est-à-dire la mise en place d'un gouvernement mixte. Pourtant, la confusion règne sur le sens donné à CR : quelle est, selon Cooper, la mission de CR ? Il semble qu'elle consiste seulement à faire accepter les institutions politiques aux yeux de la population catholique. Il accepte implicitement l'idée que le besoin d'un dispositif semi-indépendant de relations sociales n'est plus réel s'il existe un accord politique de gouvernance mixte. Celle-ci peut suffire à garantir l'amélioration des relations sociales et communautaires. Ainsi, les fonctions précédemment occupées par la Commission peuvent, toujours selon Cooper, être reprises par le ministère de CR.

Mais les ambitions de Cooper sont stoppées par l'effondrement du gouvernement régional en mai 1974 à la suite d'événements critiques. A partir de mars 1974, un nouveau groupe réunissant unionistes⁴⁵⁹ et loyalistes, appelé *Ulster Workers' Council* (UWC), menace d'organiser des actes de protestation dans la rue afin d'exprimer ainsi son rejet d'idées contenues dans les accords de *Sunningdale*, notamment le principe du partage du pouvoir et l'instauration du *Council of Ireland*. La grève lancée par l'UWC débute le 15 mai 1974 dans les ports. Pendant plus de dix jours des routes sont barricadées, l'électricité coupée par intermittence et les dépôts d'essence bloqués. La grève s'étend à d'autres secteurs professionnels (la poste, l'agriculture, etc.). On parle de paralysie de la province. La tension augmente le 17 mai lorsque plusieurs bombes explosent en République d'Irlande à Dublin et à Monaghan, tuant trente-trois personnes civiles. Cette pression conduit à la chute de l'exécutif en Irlande du Nord le 28 mai, date à laquelle le système de gestion administrative de *direct rule* est réintroduit par le gouvernement britannique travailliste de Harold Wilson⁴⁶⁰.

Le pouvoir exécutif nord-irlandais s'effondre donc en mai 1974 sans avoir encore introduit de mesure officialisant l'abolition de la Commission. L'équipe d'animateurs, *Community Development Officers* (CDO), continue de fonctionner, même si un grand nombre d'entre eux ont commencé à chercher du travail dans d'autres structures. C'est le

⁴⁵⁹ Les unionistes sont divisés depuis la participation en 1973 du parti principal *Ulster Unionist Party* (UUP), alors dirigé par Brian Faulkner, aux accords de Sunningdale ainsi qu'à la mise en place d'un gouvernement régional transcommunautaire. Le soutien à la ligne adoptée par Faulkner s'effondre. Un autre dirigeant prend donc sa place en 1974, Harry West, qui est radicalement opposé aux accords de Sunningdale et au gouvernement régional en place. Tous les partis unionistes partageant cette position, dont le UUP désormais dirigé par West, se retrouvent au sein d'une coalition appelée *United Ulster Unionist Council* (UUUC). Les unionistes se présentent avec succès sous cette étiquette aux élections législatives britanniques de février 1974 (ils obtiennent onze des douze sièges nord-irlandais). La coalition apporte également son soutien au mouvement de protestation mené par le *Ulster Workers' Council* (UWC).

⁴⁶⁰ Ce gouvernement a été élu en février 1974. Les Travaillistes accèdent au pouvoir dans des conditions particulières, liées aux développements ayant eu lieu au sein de la famille politique des unionistes en Irlande du Nord. Même si le candidat conservateur obtient une majorité de voix lors des élections, son parti n'arrive à faire élire que 297 députés contre 301 pour les Travaillistes. Les élus unionistes d'Irlande du Nord n'accordent pas leur soutien aux Conservateurs à cause de leur implication dans les accords de Sunningdale.

gouvernement britannique d'Harold Wilson qui interrompt formellement le programme de CR en décembre 1974, en dépit du constat alarmant livré par plusieurs observateurs sur la radicalisation des tensions communautaires⁴⁶¹. En effet, après avoir comptabilisé le nombre de bombes et de meurtres en Irlande du Nord entre 1970 et 1975⁴⁶², John Darby confirme que :

La violence est devenue plus cruelle et plus directement causée par les différences sectaires. Elle a tout simplement subi une diversion de sa justification politique originelle vers une combinaison de sectarisme et de délinquance. Les conséquences de ces changements en termes de relations communautaires pourraient difficilement être plus graves.⁴⁶³

Pourquoi alors supprimer le dispositif de CR ? En Irlande du Nord, les réactions avaient été nombreuses à l'annonce de la suppression de la Commission de CR⁴⁶⁴. Le CDO Louis Boyle évoque une série d'articles retentissants dans la presse régionale⁴⁶⁵, qui atteste de l'intérêt porté au travail audacieux de la Commission. De plus, les programmes de CD et *community work* sont arrivés à un moment où les associations prolifèrent dans la région. Ainsi deux dynamiques opposées coïncident au cours de l'année 1974 : d'une part l'essor de *community work* et le développement d'un mouvement associatif fort et, d'autre part, l'arrêt définitif de l'organe unique de gestion de *community work*, la Commission. Mais, comme

⁴⁶¹ Voir John Darby, Geoffrey Morris, "Intimidation in Housing", in *Community Forum*, n° 2, 1973, pp. 7-11 ; H. A. Lyons, "Riots and Rioters in Belfast", in *Community Forum*, n° 2, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1973, pp. 12-14.

⁴⁶² John Darby, "Conflict and Conciliation in Northern Ireland – 1975", in *New Community (Journal of the Community Relations Commission)*, vol. 5, n° 1-2, Londres, Community Relations Commission, été 1976, p. 140.

⁴⁶³ John Darby, "Conflict and Conciliation in Northern Ireland – 1975", *op. cit.*, p. 139: "The violence has become more bitter and more directly motivated by sectarian differences. It has merely been diverted from its original political justification to a combination of sectarianism and delinquency. The consequence for community relations of this change could scarcely be more serious."

⁴⁶⁴ Selon une observation de la presse écrite (*Belfast Telegraph*, *The Guardian*, *Irish News*, *Irish Times*, *Newsletter*, *Sunday News*, *Sunday Times*) dans *Community Reaction. Analysis of Newspaper Coverage by Geoffrey Morris, and Description of Community Reactions by Niall Duff et Joseph Mulvenna*, l'abolition de la Commission est vraisemblablement devenue « une question d'intérêt et de débat public majeur » au vu des "15,24 mètres" d'articles consacrés à ce sujet au cours des trois mois suivant l'annonce de la suppression de la Commission. Voir Geoffrey Morris, Niall Duff, Joseph Mulvenna, *Community Reaction. Analysis of Newspaper Coverage by Geoffrey Morris, and Description of Community Reactions by Niall Duff et Joseph Mulvenna*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974, p. 1 : "The fact that press coverage of this topic is still continuing, and that in the three months' period considered it occupied more than 600 column inches of space, indicates that it is an issue of major public interest and debate."

⁴⁶⁵ Il cite plusieurs articles et éditoriaux, dont "Community Development : The Next Step" et "Community Action" dans *Fortnight*, 21 septembre 1973, l'éditorial du *Belfast Telegraph* le 5 décembre 1973, l'éditorial du *Irish News* le 21 décembre 1973 et l'article de Ron Weiner intitulé "Rumblings in the Street" dans *Fortnight*, exemplaire du 25 janvier 1974.

nous pourrions le constater dans le chapitre suivant, le gouvernement de Londres exprime la volonté de continuer un programme de CR au sein des nouveaux dispositifs administratifs mis en place sous les conditions de *direct rule*. Effectivement, avant de supprimer la Commission, le gouvernement britannique tente pendant sept mois, entre mai et décembre 1974, d'organiser une sorte de redistribution des fonctions de la Commission au sein de différents organes gouvernementaux. Les détails de ce réaménagement seront présentés dans le chapitre suivant.

Intéressons-nous maintenant aux raisons ayant conduit à l'abandon de la Commission à partir de 1972. Nous avons pu observer que l'évolution du dispositif de CR prend une tournure inattendue à partir de l'introduction de la loi dite d'*internment*. Jusque-là, chaque organe du dispositif s'était engagé dans une voie certes incertaine mais qui suivait néanmoins des pistes de travail définies. Plusieurs éléments de contexte chamboulent l'équilibre fragile établi entre la Commission et le ministère de CR. D'une part, la société civile évolue dans une dynamique de radicalisation des positions et, comme nous l'avons indiqué, la ségrégation spatiale devient plus marquée entre catholiques et protestants, notamment à Belfast. D'autre part, les décisions prises par le gouvernement de Stormont jusqu'en mars 1972 contribuent à renforcer ce mouvement de radicalisation. La mesure de l'*internment* en constitue un exemple majeur. Ensuite, la situation de crise est alourdie par l'instabilité politique des mois suivants l'abolition de Stormont en mars 1972, ainsi que par les tensions divisant les partis en faveur des accords de Sunningdale et ceux qui s'y opposent. Si le ministère de CR arrive à tirer profit de cette situation complexe et se trouve élargi en 1974 au sein du nouveau gouvernement, la Commission, elle, perd de son influence auprès des représentants politiques régionaux, qu'ils soient unionistes ou nationalistes. Nous avons vu que les employés restants tentaient tant bien que mal de continuer à travailler et à faire avancer leurs méthodes auprès des responsables politiques régionaux, sans succès.

Cet affaiblissement s'explique en partie l'embarras causé auprès des pouvoirs publics par le travail de la Commission. Nous apprenons par exemple que la nouvelle direction de la Commission (D. Rowlands et W.B. Rankin) rechigne à soutenir le travail de l'équipe chargée de la recherche au sein de la Commission, qui se voit refuser le financement de certains projets. Il faut en l'occurrence un an de tractations avant de pouvoir publier les résultats d'une enquête sur les menaces à l'encontre de résidents⁴⁶⁶ : « Les obstacles qui ont suivi font ressortir des difficultés inhérentes à la conduite et la publication de recherches de l'intérieur

⁴⁶⁶ John Darby, Geoffrey Morris, *Intimidation in Housing*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974. Voir aussi "Community Action", *Fortnight*, Belfast, 21 septembre 1973, p. 3.

d'un organe gouvernemental⁴⁶⁷ ». Darby soulève la question essentielle de l'indépendance de l'organe. Les deux chercheurs suggèrent la création d'une unité de recherche indépendante qui travaillerait en partenariat avec les projets associatifs de recherche et les études sociales plus générales⁴⁶⁸. En d'autres termes, ils préconisent une alliance entre la recherche et les principes de CD :

C'est dans l'intérêt de tous de garantir que la population locale soit bien informée et que son opinion soit entendue raisonnablement quand ses conditions de vie sont sur le point d'être altérées en conséquence d'exigences locales, régionales ou nationales. Mais il faut aller au-delà de la consultation et encourager la participation.⁴⁶⁹

Darby et Morris précisent que la nouvelle direction est réticente à publier leur étude sur les conditions de logement (*Intimidation in Housing*⁴⁷⁰) en raison des critiques professées envers les organes publics chargés d'assister les personnes les plus démunies. D'après eux :

En fait, il y a, au sein du corps de fonctionnaires en Irlande du Nord, de la suspicion instinctive et universelle à l'égard des recherches privées ou institutionnelles atteignant parfois la paranoïa. Les résultats de tels projets de recherches privés sont perçus au mieux avec de la suspicion et au pire avec une hostilité manifeste.⁴⁷¹

D'après leur expérience, les critiques ne sont pas les bienvenues, ni les observations menées par des personnes extérieures. Difficile dans cet environnement de mener des projets de recherches audacieux. La dépendance liant les chercheurs à leur supérieur ne favorise pas le développement d'une démarche entreprenante de leur part car elle pourrait mettre en cause le fonctionnement des autorités publiques dans la région. Les choix de sujets sont moins libres.

⁴⁶⁷ John Darby, Geoffrey Morris, "Community Groups and Research in Northern Ireland", in *Community Development Journal (An International Journal for Community Workers)*, vol.10, n°2, avril 1975, p. 115: "The obstacles which followed demonstrate some of the difficulties inherent in conducting and publishing research from within a government body."

⁴⁶⁸ *Ibid.*, pp. 113-119.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p. 114 : "It is in the interest of everyone to ensure that local people are kept fully informed, and that their views are sensitively heard, when their ways of life are about to be altered as a result of local, regional or national requirements. But it is necessary to go beyond consultation into participation".

⁴⁷⁰ J. Darby, G. Morris, *Intimidation in Housing*, *op. cit.*

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 114: "In fact there is an instinctive and universal suspicion of private and institutional research within the Northern Ireland Civil Service which at times almost amounts to paranoia. The results of such private research projects are viewed with at best suspicion and at worst open hostility".

Par ailleurs, la stratégie de CD(1) adoptée par la Commission à partir de 1969 contient un potentiel politique révolutionnaire. Griffiths déclare dans un entretien récent : « Mais l'idée de *community development* a toujours comporté l'idée que le travail serait d'ordre politique. Nous étions impliqués dans un travail de promotion de l'activité politique à un niveau local⁴⁷². » L'idée noble du développement des populations démunies, par des techniques d'autogestion, pose un certain nombre de problèmes conceptuels à tout organisme institutionnel, si on se place dans le cadre des relations entre l'Etat et la société civile. Traditionnellement, le rapport entre les deux est hiérarchique. Or, CD(1) remet en cause cet équilibre en souhaitant voir accroître les capacités organisationnelles politiques de la population. La stratégie comporte donc un potentiel contestataire important. Griffiths rappelle que :

(...) les références à la participation, à l'engagement, la mise en œuvre des initiatives locales et tous ces autres termes qui sont si couramment utilisés en connexion avec *community development* parlent en fait du partage du pouvoir. Et, dans la pratique, le partage du pouvoir signifie la diminution du pouvoir pour ceux qui l'ont et l'obtention du pouvoir par ceux qui le sollicitent.⁴⁷³

Nous pouvons donc nous demander qui a pu se sentir gêné par le travail de CD(1) de la Commission. La première réponse qui nous vient à l'esprit est celle des responsables politiques locaux, car ceux-ci peuvent voir d'un mauvais œil le développement des compétences politiques de ces populations qui votent traditionnellement pour eux. Par exemple, nous serons amenés à constater, dans l'étude de la période suivant la grève loyaliste de mai 1974, que certains dirigeants loyalistes issus des quartiers ouvriers aspirent à développer un discours accompagné de formes d'organisation politiques propres. Ils souhaitent ainsi améliorer la représentation de ces populations dans un paysage dominé par une élite politico-religieuse forte. Mais, précisément, l'avènement de ces projets constitue une menace pour l'élite. Les notables unionistes peuvent également être inquiétés par le développement des compétences politiques occasionné par la généralisation des pratiques de

⁴⁷² Hywel Griffiths, Entretien n°5, Annexe H : "But the idea of CD has always had the idea that it was going to be political. We were engaged in promoting political activity at a local level."

⁴⁷³ Hywel Griffiths, "The Aims and Objectives of Community Development", in *Community Development Journal*, vol.9, n°2, avril 1972, p. 93 : "In the light of the frightful alternative it is not necessary to be apologetic when making explicit that references to participation, to involvement, the exercise of local initiative and all those other terms that are so commonly used in connection with community development, mean power sharing. And, in practice, power sharing means the diminution of power on the part of those who have it and the acquisition of power by those who seek it."

CD(1) dans les quartiers catholiques ouvriers, où domine une idéologie nationaliste considérée radicale. Son développement représenterait une menace pour les unionistes en raison de la méfiance historique qu'ils expriment vis-à-vis des intentions des républicains et de leurs méthodes d'action. Pour des raisons différentes, les responsables du parti nationaliste modéré *Social Democratic and Labour Party* (SDLP), considéré au début des années 1970 comme le plus important au sein de la communauté catholique⁴⁷⁴, a aussi des raisons de craindre l'émergence d'un mouvement républicain organisé.

Mais l'aspect de développement des compétences politiques embarrasse une autre catégorie de personnes, placées plus haut dans l'échelle des responsabilités car, dans la période 1972-1974, les responsables britanniques ont compris que l'Irlande du Nord était maintenant engagée dans une situation de guerre, avec des groupes paramilitaires organisés et déterminés. Dans ce cadre, paraît dangereux le développement de groupes associatifs constitués dans des quartiers où grandissent également les discours et pratiques politiques en faveur d'une plus grande autonomie régionale. En ce sens, les politiques progressistes de la Commission, et notamment le travail engendré auprès des groupes paramilitaires, ne faisaient probablement pas l'unanimité parmi les représentants britanniques.

Par ailleurs, d'après les éléments décrits dans la partie précédente, pour les législateurs du dispositif de CR en 1969, l'une des bases conceptuelles reposait sur l'idée qu'il existait un 'problème de minorité' et un sentiment d'insatisfaction parmi la population catholique. Or, dans un entretien accordé à l'auteur en 2004, Maurice Hayes dénonce une lecture inexacte des origines du conflit :

Il nous était dévolu de réunir les gens, ce qui insinue que s'ils étaient amenés à mieux se connaître, en fait, toutes ces idées fausses disparaîtraient et, ce faisant, les gens vivraient en paix ensemble. Ils [les dirigeants politiques] ne prenaient pas tout à fait en compte, en réalité, les anomalies structurelles profondes au sein de la société ni la prépondérance des inégalités. De plus, et c'était une difficulté pour nous en tant qu'organe d'Etat, en quelque sorte la place de l'Etat était définie comme étant en dehors du problème.⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ Aux élections législatives de 1973, le parti SDLP remporte 19 sièges sur 78. Il s'agit du deuxième parti le plus représenté après le parti unioniste *Ulster Unionist Party* (UUP). Voir les résultats dans : www.ark.ac.uk/elections/fa73.htm (site consulté le 18 juillet 2009).

⁴⁷⁵ Maurice Hayes, Entretien n°6, Annexe H : "We were expected to bring people together, the assumption being that if they got to know each other better, you know, that all these misconceptions would fall away and misconceptions falling away then they would all be at peace with each other. They quite ignored actually the

Griffiths reproche aux dirigeants d'éluder certaines questions portant sur les mécanismes structurels causant des situations d'inégalité. Les réponses risqueraient de remettre en cause certaines approches adoptées par les autorités publiques. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point lors de l'étude du deuxième dispositif de CR. Dans la même lignée, concernant les dispositifs d'assistance aux populations immigrées au Royaume-Uni (hors Irlande du Nord), Dipak Nandy, ancien membre d'un comité pour l'égalité raciale en Angleterre et professeure d'université, critique la position confortable adoptée par l'Etat :

En ce moment le dispositif d'intégration semble fonctionner de façon satisfaisante, mais c'est illusoire. C'est en grande partie une illusion de compétences, créée par le fait que l'exploitation politique des tensions raciales (et c'est de là que provient l'intérêt actuel pour les relations raciales) a été pour l'instant neutralisée. Mais si cela devait changer, je crois que nos arrangements actuels s'en trouveraient extrêmement inadéquats. Car aucun d'eux n'est destiné à faire face aux causes fondamentales produisant les tensions raciales et la discrimination. Aussi bien au niveau local que national, l'attitude dominante envers les relations raciales est paternaliste. L'attention est systématiquement dirigée vers les groupes minoritaires : c'est *eux* qui doivent être éduqués, améliorés, conduits vers des spécificités britanniques acceptables.⁴⁷⁶

Nous pouvons nous demander si l'Etat adopte le même positionnement en Irlande du Nord, en reconnaissant l'existence d'une minorité (les catholiques) tout en s'identifiant à la population majoritaire (protestante). Si nous sommes parfois tentés d'avaliser cette hypothèse en raison, notamment, de la connivence liant quelques familles politiques britanniques (dont les Conservateurs) aux unionistes, il semblerait cependant que l'Etat considère, au travers des modes d'intervention qu'il met en place dans la région, qu'il doit arbitrer entre deux communautés potentiellement minoritaires. Cette vision est probablement influencée par la théorie de la 'double minorité' décrite précédemment. L'Etat se considère alors comme un agent régulateur et la philosophie sous-jacente au principe de la neutralité administrative sous

deep structural faults in the society and the way in which unfairness was there. It also, and this was a difficulty for us set up as a state sponsored body, it rather defined the state out of the problem."

⁴⁷⁶ Dipak Nandy, "An Illusion of Competence", in A. Lester et N. Deakin (eds), *Policies for Racial Equality*, n°262, juillet 1967, p. 40 : "At the moment the machinery for integration seems to be working satisfactorily, but this is an illusion. It is largely an illusion of competence, generated by the fact that the political exploitation of racial tensions (which is where the current interest in race relations originated) has for the time being been neutralised. But should that change, I believe we shall find our present arrangements woefully inadequate. For none of these arrangements is designed to cope with the fundamental causes from which racial tension and discrimination stem. Both at the local and at the national level, the dominant attitude to race relations is one of paternalism. Attention is invariably focussed on the minority groups: it is *they* who must be educated, improved, brought up to acceptable British specifications."

direct rule, dont nous avons parlé précédemment, le démontre. Il refuse de penser qu'il puisse participer d'une manière ou d'une autre au conflit nord-irlandais, alors qu'un grand nombre de ses agents y interviennent en qualité de militaires, de fonctionnaires ou de responsables politiques. Il entretient l'illusion d'intervenir dans la gestion sans prendre part au conflit. En d'autres termes, il est persuadé que ses choix de gestion ont une influence 'neutre' sur le conflit. Mais, dans les chapitres suivants nous aurons l'occasion de revenir sur cette perception de l'intervention britannique en Irlande du Nord et d'observer certains de ses effets sur le conflit. Mais, avant d'analyser ces aspects, nous proposons de synthétiser rapidement les différentes méthodes de CR appliquées entre 1969 et 1974.

IV. Réflexion sur les réponses apportées au conflit communautaire (1969-74)

Plusieurs aspects seront étudiés dans cette partie, notamment l'importance, dans toute démarche visant à intervenir dans un domaine, de la phase de définition du problème à résoudre. Nous observerons également les divergences de points de vue qui ont pu exister entre les acteurs issus des autorités publiques et du mouvement associatif entre 1969 et 1974 sur l'approche adéquate. Ces opinions discordantes se situent entre les extrêmes de la démarche consensuelle et de l'approche audacieuse. Mais, avant tout, nous établirons une typologie des formes variées d'activités de CR qui ont été mise en œuvre dans cet intervalle car il importe de revenir sur le 'travail de CR' qui a été mené entre 1969 et 1974 et de tenter de le définir. Il comprend des projets de groupes de discussions et des programmes plus vastes de travail social⁴⁷⁷. Si, à l'évidence, aucun consensus n'a pu être adopté en Irlande du Nord sur les pratiques efficaces de CR, nous avons remarqué cependant que deux catégories de pratique dominaient entre 1969 et 1974 : l'organisation d'échanges entre catholiques et protestants et la facilitation entre responsables de groupes paramilitaires.

IV.1. Les différentes formes du « travail de CR » : la rencontre, l'échange, *community development* et la facilitation

Concernant les échanges, les modes d'organisation sont multiples et le degré d'implication des participants varie. A une extrémité se trouvent les réunions 'artificielles', entièrement agencées par une personne extérieure. Par exemple, John Darby décrit une série

⁴⁷⁷ Voir John Bayley, "Conflict Analysis and Peace Research", in *Community Forum*, n°2, automne 1971, pp. 29-30.

d'expériences appelées « confrontations en huis clos » menées par le Nord-américain Irving Goldaber⁴⁷⁸. Cela consiste à rassembler un nombre équivalent de catholiques et de protestants dans un endroit neutre et d'y déclencher des discussions avec la présence de modérateurs. Les règles d'organisation sont strictes⁴⁷⁹. Comme nous le verrons, des doutes ont été exprimés sur l'efficacité de cette méthode, même si certains participants aux laboratoires de confrontation assurent en ressortir plus confiants et ouverts. Sean McErlean, un participant à des discussions filmées à Pittsburgh (Etats-Unis), raconte :

A mesure que les discussions continuaient, je peux assurer en toute honnêteté que j'ai commencé à sentir de l'affection à l'égard de tous [tous les autres participants], le terme correct étant plutôt de l'empathie ; et j'ai remarqué que quand une personne ne me plaisait pas, ce n'était pas tellement à cause de l'individu que de ses opinions. Par moments j'ai été très touché parce que tous, un par un, doucement mais sûrement, nous sortions de 'l'étroitesse' de notre retenue nord-irlandaise. Et c'était là, je crois, le but même de l'expérience.⁴⁸⁰

Il existe également des initiatives plus spontanées créées par des citoyens. Par exemple, un groupe de protestants met en place une agence de réinsertion professionnelle dans une zone d'interface, en intégrant des catholiques du quartier voisin dans le projet⁴⁸¹. Certains travailleurs sociaux appellent cela le travail intercommunautaire 'naturel' car l'envie de le pratiquer émerge spontanément chez les participants. Jackie Hewitt relate une initiative du même ordre, où les habitants de son quartier protestant (Ainsworth) organisent des voyages en République d'Irlande⁴⁸². Il souligne que les membres de son association ont toujours mené des activités d'échange avec des habitants de la République d'Irlande. Ces rencontres ont lieu parce que les deux parties le souhaitent⁴⁸³, mais aussi car ils ont un sens :

⁴⁷⁸ John Darby, "Conflict and Conciliation in Northern Ireland – 1975", *op. cit.*, p.141: "laboratory confrontations".

⁴⁷⁹ Irving Goldaber, "Conflict Resolution: The Possibilities and the Dangers", in *Community Forum*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, n°3, 1973, pp. 3-7.

⁴⁸⁰ Sean McErlean, "Conflict Resolution: The Possibilities and the Dangers", in *Community Forum*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, n°3, 1973, p. 11: "As the discussion continued, I can honestly say that I began to feel affection for all of them – the correct term being empathy – and found that any dislike I experienced was not so much for the individual as for his opinions. I was greatly moved at times as, one by one, we all opened out, slowly but surely, from the 'closeness' of our Northern Irish reserve. This was, I feel, the whole purpose of the exercise."

⁴⁸¹ Voir l'expérience de Florence Irvine à l'agence *Impact Training*, Lanark Way, Belfast.

⁴⁸² Jackie Hewitt, entretien, le 27 septembre 2005, à Farset International, Belfast, Entretien n°7, Annexe H.

⁴⁸³ Jackie Hewitt, *Grassroots Leadership* (3), Newtownabbey, Island Publications, juin 2005, p. 23.

Il s'agissait de rencontrer des gens, de se trouver confronté à la différence. Oui, c'est très bien de prendre un verre ensemble, de sociabiliser et ce genre de choses, mais il faut aussi parler des problèmes, parler de la situation entre le Nord et le Sud, parler des campagnes militaires, parler du logement, de la culture, de tout ça, quelles que soient les différences. On a donc encouragé cela de façon à rendre les échanges réels. On a eu des résultats, et dans une large mesure ils ont mené à des changements d'attitude.⁴⁸⁴

Au sein du mouvement associatif existent également des initiatives de conférences intercommunautaires. Elles sont souvent menées par plusieurs personnes charismatiques, évoluant dans le milieu d'origine (Falls, Shankill, ou autres), ayant des contacts dans la communauté avec les militants associatifs et souvent avec des membres de « l'autre bord ». Les conférences sont organisées selon des formalités implicites : il faut par exemple connaître les participants et les inviter soi-même. La confiance est un élément important. Jim Fitzpatrick, avocat de formation et fondateur du journal quotidien *Irish News*, fait allusion à une série de conférences organisées dès 1972 par un comité mixte, où il n'y avait pas encore de représentants paramilitaires. La première conférence réunit 80 personnes originaires de quartiers touchés par le conflit. Jim Fitzpatrick raconte lors d'un entretien récent :

Je me souviens distinctement qu'il y avait une famille de Springhill, le quartier résidentiel protestant. Leur fils avait été tué et le coup mortel était parti de Ballymurphy ou Turf Lodge un peu avant la conférence. Il y avait aussi une famille de Ballymurphy ou Turf Lodge qui avait elle aussi eu un membre de la famille assassiné. Ils se sont assis à la même table. Le format de la conférence consistait à répartir les participants en petits groupes et ils ont tous accepté de s'asseoir avec les autres. Et ces deux familles se sont assises avec leur groupe. La conférence était une réussite. Elle démontrait que même dans une période de crise comme celle-là, les gens ordinaires étaient prêts à se rencontrer. Maintenant si je pouvais faire un saut dans le temps et comparer avec la situation actuelle, on ne pourrait pas le faire aujourd'hui.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Jackie Hewitt, Entretien n°7, Annexe H : "It was about meeting people, it was about confronting difference. Yes by all means have a drink together and socialize and stuff like that, but talk about the problems, talk about the situation between North and South, talk about the military campaigns, talk about housing and culture and stuff like that whatever the difference is. So we encouraged that so that the exchanges became real. There were outcomes and largely those outcomes led to attitudinal change."

⁴⁸⁵ Jim Fitzpatrick, Entretien n°3, Annexe H : "I can remember distinctly there was a family from Springhill, the Protestant estate, who had had a son shot by a gunshot from Ballymurphy or Turf Lodge not at all that long before this and there was a family from Ballymurphy or Turf Lodge who again had a relative killed. They sat at the same table. The format of the conference was that people broke up into small groups and the groups all

Mais, Maurice Hayes met le doigt sur un sujet délicat en mentionnant le fait que le travail de rencontres intercommunautaires peut parfois être superficiel :

Et on se dit ‘on va appliquer les méthodologies de *community development* et *community work* mais seulement quand les deux côtés y sont impliqués’. Ou est-ce que l’on se dit ‘bien, alors voici deux communautés qui, en fait, se sentent blessées, cela leur est difficile de s’organiser, il y a des manquements de la part des dirigeants locaux, ils ont des difficultés à s’exprimer et tout le reste’. Donc ce que l’on s’est mis à faire c’est organiser des communautés autonomes ici et là, dans l’espoir qu’après un certain laps de temps ils pourraient commencer à se rapprocher les uns des autres, avec un certain degré de confiance en soi, et qu’ils se rendraient compte par la suite qu’ils ont des problèmes communs avec les dirigeants d’en haut, en relation à la pauvreté, au logement, à l’emploi et au reste. L’une des difficultés rencontrées, et la Commission [sic] de CR [Community Relations Council] créée plus tard est tombée dans le piège, est que si on insiste sur le rassemblement, si on insiste que l’on s’intéresse aux gens qui font des choses ensemble, cela devient un exercice de calcul, c’est-à-dire on a quarante catholiques et quarante protestants.⁴⁸⁶

Il pose une question intéressante sur l’importance de l’échange intercommunautaire : doit-il nécessairement occuper la première place ? Hayes résume ici les deux approches possibles. L’une insiste sur la présence de membres des deux communautés et l’autre passe par une étape préalable de reconnaissance des blessures des groupes et de construction de la confiance. La première est une méthode dite ‘directe’ de CR, et la seconde ‘indirecte’. Hayes remarque par ailleurs que, si les élites sont préoccupées par la réconciliation, l’énergie de certaines parties de la société civile est happée par d’autres besoins. Par exemple, dans son ouvrage autobiographique, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, Hayes

agreed to sit together. And these two families sat in the group. It was a successful conference. It demonstrated how even at a crisis time like that the ordinary people were still prepared to meet. Now if I could jump from that to today, you couldn’t do that today.”

⁴⁸⁶ Maurice Hayes, Entretien n°6, Annexe H : “And you say ‘we’ll have CD and Community work but only when it involves both sides’. Or do you say ‘well here are communities who are you know they feel very hurt they are finding it hard to organise themselves, there are failures of leadership, there is an inarticulacy and the rest of it’. So what we got to do is to build them up as communities on their own here and there in the hope that after a while they can begin to approach each other with you know a degree of self-confidence and that they would then together find that they had problems with these people up here in relation to poverty, in relation to housing, in relation to employment and the rest of it. One of the difficulties you see you’ve got and the later CR Commission [sic] I think fell into this trap if you’re insisting on togetherness, if you’re insisting that you are interested in people doing things together it becomes an exercise at head counting, you know we have 40 Catholics and we have 40 Protestants.”

narre un épisode datant de ses débuts dans la Commission où il rencontre à Falls Road (Belfast) un groupe de défense de quartier, CCDC (*Central Citizens' Defence Committee*). Outre des signes de méfiance à son égard, il remarque aussi que l'une des missions principales de la Commission de CR (le rapprochement) importe peu aux yeux des personnes présentes à la réunion. En ce qui les concerne, c'est la question des privations sociales et économiques du quartier qui est à l'ordre du jour, et non la déconstruction des préjugés⁴⁸⁷.

L'opinion de Hayes rend compte d'un dilemme important divisant les praticiens de CR ou CD de tous temps : comment, par quelle(s) technique(s), rapprocher les catholiques et les protestants quand, au mieux, cet objectif ne représente pas une préoccupation majeure pour eux, et lorsque, au pire, les populations visées par des programmes de rapprochement souhaitent maintenir l'état de la société telle qu'elle est⁴⁸⁸ ? Hayes et Griffiths considèrent que globalement la technique des rencontres organisées à elle seule ne lutte pas contre les stéréotypes. Les expériences d'Irving Goldaber par exemple ne sont pas, dans l'ensemble, convaincantes⁴⁸⁹. Parmi les sentiments négatifs éprouvés par les participants, Darby mentionne le stress et l'impression d'être une bête de foire, « (...) comme un poisson rouge dans un bocal, nageant en rond pour la satisfaction des observateurs postés en dehors du bocal »⁴⁹⁰. De plus les effets de ces confrontations se font sentir seulement sur un petit groupe de gens et à court terme⁴⁹¹. Pour être efficace : « Il faut que l'activité soit focalisée sur un point ou de préférence sur plusieurs points d'attention⁴⁹². » Le travail du centre Corrymeela⁴⁹³ adhère à cette forme de fonctionnement. Ray Davey, un membre fondateur, insiste sur la variété des activités qui sont proposées ou simplement soutenues par Corrymeela : l'hébergement de conférences, l'aide aux initiatives de CR manquant de ressources ou aux groupes de quartiers divers (centres d'animation, jumelages, etc.), la mise en place de groupes de travail sur des programmes de CR dans certains quartiers⁴⁹⁴. Le rapprochement

⁴⁸⁷ Maurice Hayes, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, *op. cit.*, p. 86-88.

⁴⁸⁸ Ce phénomène prévalent en Irlande du Nord a effectivement été décrit dans l'Introduction.

⁴⁸⁹ John Darby, "Conflict and Conciliation in Northern Ireland – 1975", *op. cit.*, p. 141.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 141: "The result was that some of the participants were made to feel like goldfish in a bowl, swimming around for the satisfaction of the observers outside the bowl."

⁴⁹¹ Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, *op. cit.*, p. 6 ; John Darby, "Conflict and Conciliation in Northern Ireland – 1975", *op. cit.*, p. 141.

⁴⁹² Maurice Hayes, "Notes for the Talk on Community Relations", Notes préparées pour une conférence, Belfast, sans éd., 14 avril 1988, p. 8 : "There needs to be a focus for the activity, or preferably several sets of foci."

⁴⁹³ Nous avons déjà parlé de ce groupe au début de la Première partie. Brièvement, Corrymeela est le nom d'un centre géré par un groupe hétéroclite de chrétiens qui travaillent sur des points aussi divers que la dépendance aux drogues et l'amélioration des CR. La philosophie est ancrée dans les idéaux de réconciliation et de construction de la paix. Voir : Ray Davey, "Corrymeela is not an Island", in *Community Forum*, n°2, 1971, pp. 28-29 et Ray Davey, *A Channel of Peace: The Story of the Corrymeela Community*, Grand Rapids, Zondervan Press, 1993.

⁴⁹⁴ Ray Davey, "Corrymeela is not an Island", *op. cit.*, pp. 28-29.

communautaire n'est pas l'unique raison d'être du groupe : « Ses objectifs sont plus larges et plus exhaustifs. En effet, même si les problèmes de ce genre spécifique n'existaient pas dans notre société, le travail de Corrymeela continuerait⁴⁹⁵. »

En fait, les missions de Corrymeela et de la Commission sont relativement similaires. Les deux groupes partagent le souci de porter secours aux victimes des violences, saisissant ainsi la particularité de la situation nord-irlandaise, la situation de guerre. Hayes conclut :

Ce qui est apparemment fondamental dans un conflit est le manque de confiance, la peur ou l'insécurité. Et il semble axiomatique que les tentatives d'amélioration des relations débutent par une initiative visant à créer de la confiance, à réduire le sentiment de peur tout en procurant celui de sécurité.⁴⁹⁶

Il faut donc améliorer en premier lieu les conditions de vie collectives et individuelles des personnes démunies, ce qui soulève la question du sentiment de sécurité et du danger paramilitaire pour la société civile. Précisément, la méthode de *community development* adoptée par la Commission est fondée sur l'envoi d'animateurs (les *Community Development Officers*, CDO) à la rencontre de la population, notamment dans les quartiers tels que Falls Road ou Shankill à Belfast. Or, la population comprend des membres de groupes paramilitaires, dont les activités sont généralement considérées contraires aux principes éthiques, légaux et moraux de la société. A ce propos, Griffiths⁴⁹⁷ se refuse à condamner d'office les groupes en question car, ni la condamnation morale, ni le jugement légal n'ont eu d'impact sur l'échelle de la violence qu'ils ont pratiquée. Mais quelle place l'animateur CDO doit-il leur accorder ? Quelle attitude professionnelle faut-il adopter vis-à-vis d'eux ? Il s'agit d'un véritable dilemme car les exclure de tout travail de CD paraît contre-productif, dans le sens où, par leur présence dans un quartier, les activités d'un groupe armé se confondent avec des formes voisines de militantisme dans les associations et les centres sociaux. Souvent, celui qui intègre par exemple la PIRA (*Provisional Irish Republican Army*), peut également rendre un service citoyen au sein d'une association locale⁴⁹⁸. Il s'agit de militants 'doubles' en

⁴⁹⁵ *Ibid*, p. 28 : "Its aims are wider and more comprehensive. Indeed even if there were no problems of this particular type in our society, the work of Corrymeela would still go on."

⁴⁹⁶ Maurice Hayes, "Notes for the Talk on Community Relations", *op. cit.*, p. 5 : "What does seem to be fundamental to all conflict is a lack of trust, fear or insecurity. And it seems axiomatic that any attempt to improve relationships must start from an attempt to create trust, to reduce fear and to provide security."

⁴⁹⁷ Hywel Griffiths, "Paramilitary Groups and Other Community Action Groups in Northern Ireland Today", in *International Review of Community Development*, n°33-34, 1975.

⁴⁹⁸ Voir le témoignage de Jim McCorry par exemple dans *Grassroots Leadership* (3), Newtownabbey, Island Pamphlets, 2005.

quelque sorte avec une activité militante ‘de jour’ et une autre ‘de nuit’. De plus, les groupes paramilitaires naissent au sein même de la communauté que CD veut aider et sont donc tout aussi représentatifs de la communauté que les associations. Voici, à titre d’exemple, le témoignage de Tommy Gorman :

Puis est arrivé le mois d’août 1969 et j’ai été témoin de tout ce qui s’est passé à la rue Divis, et j’ai vu la RUC à la tête de foules d’Orangistes se dirigeant vers la rue Falls et envoyant des cocktails Molotov sur des maisons et des commerces et des pubs d’ouvriers, et c’est alors que je me suis rendu compte que la campagne pour les droits civiques n’irait pas très loin. Je sentais que cet Etat corrompu devait être détruit ; que le système tout entier de discrimination, tout le monolithe Orangiste, devait être détruit et remplacé par une forme de société égalitaire et meilleure. A l’époque, il me semblait que l’IRA représentait le seul moyen de pouvoir arriver à réaliser cette déconstruction (...).⁴⁹⁹

Les liens sont évidents entre cet engagement et celui décrit en amont développé par l’approche de CD(1) face à un système défaillant. C’est pour cette raison que Hywel Griffiths, directeur de la Commission et responsable des CDO, prend le pari de placer les groupes paramilitaires dans le paradigme des associations civiles⁵⁰⁰. Ce sont alors « deux variétés du même phénomène »⁵⁰¹. Elles se trouvent sur un continuum, celui de l’engagement citoyen de défense des droits collectifs, où seules changent les méthodes d’action⁵⁰². Hywel Griffiths réitère ses propos dans un entretien récent :

JE : Travailler avec des associations peut vous amener à travailler avec des personnes engagées dans des groupes paramilitaires. Dans votre article vous dites que la réalité vous y a amené. Cela peut être difficile à comprendre moralement. Pensez-vous que c’était audacieux d’affirmer cela ?

⁴⁹⁹ Tommy Gorman, *Grassroots Leadership* (2), Newtownabbey, Island Pamphlets, 2005, p. 16 : “Then came August ’69 and I witnessed all that occurred in Divis Street, and saw the RUC leading Orange mobs onto the Falls and petrol-bombing working-class houses and businesses and pubs, and I realised then that the Civil Rights campaign wasn’t going to get very far. I felt that this corrupt state had to be deconstructed; that the whole system of discrimination, the whole Orange monolith, had to be deconstructed and some form of egalitarian, better society put in its place. At that time, it seemed to me that the only vehicle which had any chance of bringing about this deconstruction was the IRA (...).” Voir également les témoignages rapportés par M. Goldring dans *Renoncer à la terreur*, Paris, Editions du Rocher, 2005, pp. 36-42.

⁵⁰⁰ Hywel Griffiths, “Paramilitary Groups and Other Community Action Groups in Northern Ireland Today”, *op. cit.*, p. 191

⁵⁰¹ *Ibid.*, p. 196 : “(...) two different species of the same phenomenon”.

⁵⁰² Même si les centres d’attention varient également: les questions soulevées par les paramilitaires sont souvent d’ordre national, alors que les associations s’intéressent à des problèmes locaux. Hywel Griffiths, “Paramilitary Groups and Other Community Action Groups in Northern Ireland Today”, *op. cit.*, p. 197.

HG : Je pense que ça l'était un peu en effet... Les gens ne voulaient pas le dire mais c'était vrai. Ce n'était pas possible de faire la différence. Quand on travaillait avec la population, une personne s'implique et on la voit avec un rôle civique et on travaille avec elle autour d'un rôle civique mais elle peut aussi dans l'ombre être en train de faire autre chose. C'est sûr que j'ai ressenti cela après 1974 quand le gouvernement a échoué et au moment de la grève [*Ulster Workers' Strike*] et tout cela et j'ai été sur le terrain parce que je sentais profondément que je devais faire quelque chose et alors je suis allé sur le terrain et j'ai parlé avec quelques-unes de ces personnes... j'en connaissais déjà certaines, et elles me racontaient comment elles étaient en train d'établir une sorte d'Etat libre à Belfast Ouest. Elles prenaient en main toutes les installations ; elles étaient prêtes à entrer en guerre⁵⁰³.

Le fait de prendre les armes est fortement lié à la volonté de créer une situation nouvelle par soi-même. La notion d'autogestion est effectivement sous-jacente dans ces propos. Une initiative du même genre est également menée à Londonderry/Derry par des catholiques, avec la mise en place d'une zone nationaliste autogérée appelée Free Derry.

Ainsi, au début des années 1970, dans un contexte où règne le chaos, la population s'engage massivement dans les groupes paramilitaires qui présentent l'illusion d'un engagement plus efficace vis-à-vis des formes de militantisme 'conventionnels'⁵⁰⁴. Ce phénomène représente indubitablement une difficulté au niveau des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux. Par exemple, l'animateur CDO peut craindre pour sa sécurité personnelle. Sa crédibilité auprès de la population qu'il sert se trouve également fragilisée s'il refuse d'admettre la légitimité de la présence de militants 'doubles'. A ce propos, l'animateur CDO F.L. Boyle rapporte que les attitudes variaient d'un animateur à l'autre : « L'équipe de CDO n'a pas élaboré de politique ferme sur ce sujet et cela reposait beaucoup sur les décisions individuelles de chaque CDO.⁵⁰⁵ » Ainsi, pour certains d'entre eux, le

⁵⁰³ Hywel Griffiths, Entretien n°5, Annexe H : "JE : Working with community organisations implies working with people who may be involved in paramilitary groups. In your article you say that you have to do so, because that's how things are. Morally this may not be understandable. Do you think it was bold to say it?"

HG : I think it was a bit perhaps... People didn't want to say that but it was true. You couldn't make that distinction. If you were working within the community, somebody steps forward and you see him with a civic role and you work with him with a civic role but he may in the background be doing something else as well. I certainly felt that after 1974 when there was a collapse of government and the Ulster Workers' Strike and so on and I went down there because I was so "I have to do something" and I went down and I talked to some of these people, some of the ones I knew, and they were telling me how they were creating some kind of free state in West Belfast. They were taking over the facilities; they were ready to go to war."

⁵⁰⁴ A ce titre, la lutte armée de la PIRA s'intensifie au début des années 1970. Voir : A. Maillot, *IRA. Les Républicains irlandais* [1996], Caen, Presses Universitaires de Caen, 2^{ème} édition 2001, pp. 90-95.

⁵⁰⁵ F.L. Boyle, *op. cit.*, p. 66 : "No firm policy emerged from the C.D. team on this and it was very much a matter for the individual decision of the C.D.O."

fonctionnement militaire (donc hiérarchique et autoritaire) des groupes armés et la méthode de développement des compétences collectives de CD(1) sont contradictoires. Parfois les membres de groupes paramilitaires s'impliquent dans des projets locaux de CD(1) pour pouvoir en récupérer l'image positive de bienfaiteur et augmenter ainsi le respect et le soutien populaires⁵⁰⁶. Il existe un risque de manipulation à ce niveau.

Néanmoins, la plupart des CDO appliquent une politique d'inclusion⁵⁰⁷ et passent outre ces difficultés. Ils participent même à l'organisation de rencontres plus ou moins 'secrètes' entre responsables paramilitaires (technique de la facilitation⁵⁰⁸). Précisément, l'inclusion et la facilitation sont deux principes fondateurs de la stratégie de CD(1). Pendant le fonctionnement de la Commission, Joe Camplisson rappelle par exemple qu'en tant que CDO, il lui est arrivé de recevoir dans son bureau un responsable de l'UDA⁵⁰⁹. D'après le témoignage de Williamson et Darby, certains membres des services sociaux ont également été amenés à travailler avec les paramilitaires :

Les contacts entre paramilitaires et travailleurs sociaux sont fréquents. L'IRA Provisoire d'Andersontown soumet souvent des cas au bureau des services sociaux et on a contacté l'UDA à de nombreuses occasions pour sécuriser l'accès à des cas au nord de Belfast, pour mettre un terme à l'intimidation, ou pour reloger des familles. D'habitude ces négociations sont conduites par des membres importants du personnel des services sociaux et sont justifiées par des raisons pragmatiques liées au fait que les paramilitaires contrôlent ce qui se passe dans de nombreux quartiers.⁵¹⁰

A partir de ce constat, entre 1969 et 1974, s'est développée une deuxième tendance de 'travail de CR' moins formelle que la première : la facilitation. Elle découle des principes de CD(1) dans la mesure où le contact des employés de l'organe de CR avec la société civile est prioritaire et décide de la teneur du travail. Cette tendance pragmatique conçoit de travailler

⁵⁰⁶ *Ibid.*, pp. 64-5.

⁵⁰⁷ La valeur de l'inclusion a été louée par Griffiths au sein de la Commission. Elle conduit à accepter de travailler avec toutes les personnes, même si elles sont issues de groupes dont on condamne moralement les activités.

⁵⁰⁸ La facilitation est une technique pratiquée par les membres de la Commission de CR consistant à organiser des rencontres entre responsables de groupes paramilitaires.

⁵⁰⁹ Joe Camplisson, entretien avec Jim Fitzpatrick, Entretien n°3, Annexe H.

⁵¹⁰ Arthur Williamson et John Darby, "Social Welfare Services", in *Violence and the Social Services in Northern Ireland*, Chapitre 5, Heinemann, Londres, 1978, p. 90 : "Contact between social workers and paramilitaries is frequent. The Provisional IRA in Andersonstown often refer cases to the social service office and the UDA have been approached on a number of occasions to guarantee safety of access to cases in North Belfast, to stop intimidation, or to rehouse families. Such negotiations are usually carried out by senior social service staff, and are justified on the pragmatic grounds that the paramilitaries exercise control over what happens in many areas."

avec des groupes sans tenir compte de l'appartenance politique, religieuse ou sociale des membres. Avec la facilitation, l'objectif est la préservation d'un espace de communication entre les groupes paramilitaires, parfois même avec les dirigeants politiques et également l'armée. Le Secrétaire d'Etat Merlyn Rees parle ainsi en 1974 de « contacts ad hoc sur le terrain entre l'armée et les paramilitaires. ⁵¹¹ » Mais les informations sur ces pratiques sont encore rares et fragmentaires en raison des conditions de réalisation discrètes de la facilitation et parce que les personnes rencontrées n'en parlent, encore aujourd'hui, qu'à demi-mots ⁵¹², malgré l'arrêt des combats maintenant. Par la facilitation, on cherche à prévenir les querelles internes (*feuding*) et les assassinats par vengeance (*tit-for-tat killings*). Mais le dessein majeur sous-jacent consiste à garder ouvert un canal de communication, malgré les risques encourus par toutes les personnes engagées dans cette sorte d'activités. Comme nous avons pu le préciser auparavant, les pratiques de CD(1) et la facilitation sont liées. En effet, la pratique de CD(1) considère que seule est valable la définition du 'problème' qui est élaborée par les personnes engagées dans le conflit. Elle doit avoir un sens pour elles. Avec le recul, Joe Camplisson ⁵¹³ se rend compte qu'il a pris conscience du lien entre la stratégie de CD(1) et la facilitation grâce aux enseignements de Griffiths :

Griffiths nous a enseigné la forme 'indirecte' de *community development*, par opposition à la 'directe'. L'approche 'directe', qui est majoritaire, même aujourd'hui, cherche à répondre aux problèmes sociaux en créant, dirigeant et subventionnant des 'programmes' associatifs, ce qui ne fait souvent qu'augmenter les services d'assistance sociaux et continuer les dysfonctionnements du *statu quo*. Au fond cette approche 'directe' s'attaque plutôt aux symptômes qu'aux causes profondes des problèmes sociaux, et a ainsi, c'est du moins mon avis, peu d'impact réel ou conséquent sur la satisfaction des besoins des gens, particulièrement des besoins liés aux antagonismes intercommunautaires. La forme 'indirecte' est sous-tendue, elle, par l'idée que les problèmes sociaux sont *le produit d'un système qui fonctionne mal*, et implique d'aider la communauté à identifier les problèmes

⁵¹¹ Merlyn Rees, *Northern Ireland. A Personal Perspective*, Londres, Methuen, 1985, p. 149 : "(...) ad hoc street contacts between the army and the paramilitaries."

⁵¹² Dans le cadre des recherches doctorales, l'auteur a pu rencontrer plusieurs personnes qui ont accepté d'en parler, dont Jim Fitzpatrick et Joe Camplisson en 2005. Voir : Entretien n°3, Annexe H.

⁵¹³ Joe Camplisson est un personnage clé dans l'évolution des pratiques de CD et de facilitation en Irlande du Nord. Dans les années 1970, il habite à Belfast Ouest. Il devient militant bénévole de *community work*, aidant les personnes nécessiteuses et cherchant en parallèle à établir des contacts avec des habitants de Shankill, le quartier voisin. Il travaille pour la CRC en tant que CDO.

et les besoins, à développer un processus *autogéré* pour satisfaire les besoins, visant au bout du chemin à changer le système.⁵¹⁴

Cette approche ‘indirecte’, dont parle Camplisson, a déjà été identifiée dans cette étude comme étant celle adoptée par la Commission de CR entre 1969 et 1972, puis reconduite par les animateurs CDO entre 1972 et 1974. Au cours du processus de développement de l’approche de Joe Camplisson, la rencontre avec John Wear Burton⁵¹⁵ est fondamentale. Elle est provoquée par Hayes quand il invite John Wear Burton, figure importante de l’analyse des conflits, à assister Camplisson dans son travail de facilitation entre paramilitaires. Camplisson observe Burton guider un dirigeant de l’IRA Officiel dans une analyse de la position de son groupe. En conclusion, le chef reconnaît que la stratégie de l’organisation paramilitaire conduit à sa propre défaite. Cette forme ‘d’analyse assistée’ consiste à clarifier les objectifs dans un premier temps, puis à évaluer l’efficacité des stratégies mises en œuvre pour poursuivre ces objectifs. L’objectif, lors des rencontres, est d’échafauder une analyse des besoins grâce à la facilitation conduite par une personne tierce. Dans le vocabulaire de Burton, on appelle cela ‘*facilitated analysis of needs*’⁵¹⁶. Malheureusement l’expérience de Burton en Irlande du Nord a été écourtée en raison de menaces proférées à son encontre par des responsables militaires de l’armée britannique⁵¹⁷.

Les initiatives de facilitation en Irlande du Nord démarrent souvent à partir de pratiques existantes de conférences intercommunautaires. Au début des années 1970, Jim Fitzpatrick s’est principalement engagé auprès des loyalistes, notamment du comité de réflexion *New Ulster Political Research Group*, dépendant de l’UDA⁵¹⁸. L’objectif de son

⁵¹⁴ Joe Camplisson, *Grassroots Leadership (1)*, Newtownabbey, Island Publications, 2005, p. 21 : “Griffiths taught us the ‘indirect’ form of community development, as opposed to the ‘direct’ form. The ‘direct’ approach – which is the prevalent one, even today – attempts to address social problems by creating, guiding and funding community ‘programmes’, which can often do little more than augment welfare services and prop up the dysfunctional status quo. This ‘direct’ approach basically targets the symptoms rather than the root causes of social problems, and therefore – as far as I am concerned – has little real or lasting impact on needs satisfaction, particularly those needs related to inter-communal antagonisms. The ‘indirect’ form, however, is underpinned by the belief that social problems are *the product of a dysfunctional system*, and involves assisting the community in an identification of problems and related needs and the development of a *self-help* process for needs satisfaction, ultimately aimed at system change.”

⁵¹⁵ John Wear Burton est un haut fonctionnaire australien qui s’est intéressé très tôt dans sa carrière aux conflits nationaux et internationaux. Il est devenu expert en résolution de conflits et a développé une méthode propre dont nous parlons dans différentes parties de la thèse. La plus connue est l’analyse des besoins facilitée par une personne tierce ou *facilitated analysis of needs*. Ses principaux ouvrages ont déjà été mentionnés dans un chapitre précédent.

⁵¹⁶ Joe Camplisson, *Grassroots Leadership (1)*, op. cit., p. 24.

⁵¹⁷ Joe Camplisson, *Grassroots Leadership (1)*, op. cit., p. 25.

⁵¹⁸ Jim Fitzpatrick, Entretien n°3, Annexe H.

travail était « d'aider au dialogue »⁵¹⁹. La facilitation est également pratiquée par la Commission de CR. Griffiths mentionne par exemple des journées de réflexion organisées avec des membres de l'UDA⁵²⁰. Joe Camplisson, CDO de la Commission, s'engage également auprès des groupes paramilitaires. Il raconte les détails de son engagement dans un entretien accordé à l'auteur en 2005 :

La stratégie de *community development* établie par Hayes et Griffiths voulait toucher et inclure tout le monde : personne ne devait être exclu, y compris les extrêmes. Cela m'a procuré un cadre de références grâce auquel je pouvais facilement comprendre ce qu'était CD et le rôle que je tenais au sein de ce cadre. Pourtant, malgré cela, ce fut avec toujours un peu de réticence que je commençai à travailler avec les organisations paramilitaires, en dépit des encouragements de la part de l'establishment, gouvernement inclus. En réalité ce travail commença à la suite d'une demande formulée par le parti nouvellement formé *Alliance Party* et un syndicat d'enseignants d'East Antrim, qui voulaient que je parle à l'organisation paramilitaire loyaliste la plus importante, l'UDA, dans l'espoir d'arriver à stopper l'exode des catholiques du quartier. Et alors je suis entré en contact avec le chef de l'UDA, Andy Tyrie. Comme il s'est rendu compte que j'étais préoccupé par le bien-être de *toutes* les communautés, une relation de confiance s'est rapidement développée.⁵²¹

Nous avons pu retrouver la trace d'une autre initiative concrète de facilitation ayant eu lieu les 13, 14 et 15 septembre 1974 à l'hôtel *Port Salon*, dans le Donegal. Joe Camplisson en a rédigé le rapport, grâce auquel nous apprenons par exemple que le comité organisateur *Community Conference Council*, est composé de représentants d'associations (à peu près douze hommes, tous originaires des classes ouvrières⁵²²). Les groupes paramilitaires de la PIRA, l'OIRA et l'UDA y envoient des délégués⁵²³. L'idée centrale des organisateurs tourne

⁵¹⁹ Jim Fitzpatrick, Entretien n°3, Annexe H : "About that time, I got more involved with trying to help at the loyalist side, to help with dialogue."

⁵²⁰ Hywel Griffiths, Entretien n°5, Annexe H.

⁵²¹ Joe Camplisson, *Grassroots Leadership (1)*, op. cit., p. 23 : "The community development strategy developed by Hayes and Griffiths was all-embracing, all-inclusive: no-one was to be excluded, including the extremes. It gave me a framework within which I could readily understand what community development was about, and what I was doing within this framework. Despite this, however, it was still with some reluctance – although with establishment (including government) encouragement – that I began to work more closely with the paramilitary organisations. This work was actually initiated following a request, from both the newly formed Alliance Party and a Teachers Union in East Antrim, that I speak to the largest of the Loyalist paramilitary organisations, the UDA, in the hope of being able to arrest the exodus of Catholics from that area. And so I made contact with UDA leader Andy Tyrie. From his realisation that my sole concern was with the wellbeing of *all* communities, a trust quickly developed."

⁵²² Community Conference Council '74, *Report on Port Salon Conference 13th, 14th, 15th September, 1974*, Belfast, non publié, septembre 1974, p. 3.

⁵²³ Jim Fitzpatrick, Entretien n°3, Annexe H.

autour de la ressemblance entre les deux communautés. On souligne les conditions de vie similaires propres aux milieux ouvriers⁵²⁴. L'objectif général est « de créer une occasion pour la population des deux communautés religieuses d'Irlande du Nord de tester les perceptions des uns sur les autres et d'explorer quel 'terrain commun' il existe entre les deux, s'il en existe un. »⁵²⁵ Les organisateurs soulignent dès l'introduction que la conférence constitue « une fin en soi » et que les objectifs sont « réduits et sans prétention »⁵²⁶. En d'autres termes, il n'y a pas de buts cachés et les organisateurs ne poursuivent pas d'intérêts personnels. Ils espèrent que grâce à l'expérience de la discussion, les participants seront capables de provoquer des changements dans leur environnement, dès leur retour, comme un effet ricochet.⁵²⁷ Les commentaires récurrents émanant des discussions portent sur le fait que les élus utilisent les peurs intercommunautaires comme outil de maintien du pouvoir, que les classes ouvrières doivent s'unir car elles sont desservies par les élus actuels et qu'il existe un manque de démocratie (on regrette notamment la faible participation de la population dans les rouages de l'Etat). Le message est essentiellement politique.

Mais, le bilan des organisateurs est mitigé. Joe Camplisson reconnaît dans la conclusion du rapport que le travail de facilitation est délicat⁵²⁸. Il raconte également que les personnes engagées dans des activités de facilitation sont la cible de menaces en raison de leur position intermédiaire⁵²⁹. A l'heure du bilan, certains membres de la Commission de CR soulignent d'autres points sensibles sur lesquels le travail s'est avéré problématique. En effet, CD(1) veut encourager la population à penser de façon collective, mais il semble que la société soit déjà bien mobilisée autour des identités collectives catholiques ou protestantes en Irlande du Nord. Selon William Biddle, le développement du sens communautaire/collectif programmé par la méthodologie de CD(1) doit être perçu comme une évolution positive⁵³⁰. Il met l'accent sur le développement des sentiments altruistes. Mais en Irlande du Nord, Hayes

⁵²⁴ Community Conference Council '74, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁵²⁵ *Ibid.*, p. 2 : "(...) to provide people from the two religious communities in Northern Ireland with an opportunity to test their perceptions of each other and to explore what 'common ground' if any existed between them."

⁵²⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁵²⁷ *Ibid.*, pp. 29-30.

⁵²⁸ *Ibid.*, p. 30.

⁵²⁹ Intervention de Joe Camplisson au cours de l'entretien avec Jim Fitzpatrick, Entretien n°3, Annexe H.

⁵³⁰ William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, Londres, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1965, Preface p. viii : "As people are brought to feel a sense of community and to adopt goals that serve their growing concept of community, the conviction that they are able to contribute to social improvement seems to increase in them."

rapporte que les CDO avouent être confrontés à la réalité du « narcissisme »⁵³¹ identitaire conduisant au sectarisme.

Cependant, Biddle explique plus précisément ce qu'est le développement positif des groupes dans un contexte de travail de CD(1) : « L'amélioration [de la population] se mesure en termes de compétences démocratiques, de responsabilité à servir une prise de conscience croissante du bon sens commun, de sensibilité éthique, et de volonté de coopérer⁵³² ». Le but de CD(1) n'est donc pas de renforcer l'appartenance identitaire. CD(1) fait évoluer l'individu adulte :

Fondamentalement, *community development* est un processus social par lequel l'être humain peut acquérir les compétences permettant de vivre avec les aspects locaux d'un monde frustrant et changeant et d'accroître le contrôle opéré dessus. C'est une méthode de groupe visant à activer le développement de la personnalité, qui peut avoir lieu quand les voisins géographiques travaillent ensemble pour accompagner l'évolution de leur façon de voir le bien commun.⁵³³

Le travail de la Commission représente l'ébauche d'une stratégie de rapprochement communautaire fondée sur CD(1) que la Commission n'a pu que commencer à développer. Les caractéristiques sont notamment l'inclusion de tous et la multiplicité des approches. Elle insiste également sur le processus analytique dans lequel s'engage le participant, qui est amené à concevoir une définition de ses problèmes et à réfléchir sur son mode d'action. Il s'agit d'une méthode de résolution de conflit à l'état embryonnaire. Entre 1969 et 1974, l'animateur CDO Joe Camplisson déclare avoir vu « les attitudes changer de façon

⁵³¹ Maurice Hayes, "Notes for the Talk on Community Relations", *op. cit.*, pp. 8-11. En effet, les populations des quartiers défavorisés ciblées par le travail de la Commission ont déjà grandement conscience de leur appartenance communautaire catholique ou protestante. La focalisation par les animateurs de la Commission sur le travail collectif dans un milieu marqué par une séparation forte entre des identités rivales peut contribuer à renforcer le sentiment communautaire, alors que la Commission vise, en théorie, à ouvrir le travail des associations vers d'autres groupes. L'efficacité du travail mené par la Commission et les associations peut pâtir de ce malentendu.

⁵³² William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, *op. cit.*, p. 3 : "Improvement is evaluated in terms of democratic skills, responsibility to serve a growing awareness of a common good, ethical sensitivity, and willingness to cooperate."

⁵³³ *Ibid.*, p. 78 : "Basically, community development is a social process by which human beings can become more competent to live with and gain some control over local aspects of a frustrating and changing world. It is a group method for expediting personality growth, which can occur when geographic neighbors work together to serve their growing concept of the good of all."

spectaculaire » ⁵³⁴ grâce au travail de CD(1). Les extraits des rapports annuels de CDO confirment les résultats positifs :

(...) nous trouvons des gens qui formulent des remarques constructives et vont discuter de leurs problèmes de façon rationnelle avec des représentants du gouvernement. Avant notre engagement auprès de ces groupes, les personnes concernées auraient attendu que d'autres, et même nous, fassent ces choses fondamentales à leur place.⁵³⁵

Le principe de 'développement' de CD(1) prend alors tout son sens et convient précisément à la situation de conflit. En effet, dans certaines circonstances, la méthode de discussion appliquée par la Commission permet de court-circuiter les projets d'action armée : le CDO guide la discussion des associations afin d'arriver d'abord à une définition du problème ; il fixe les limites de la discussion. Puis, les participants sont amenés à rechercher des solutions ; ils étudient les avantages et inconvénients des solutions pour, finalement, sélectionner une action pour résoudre le problème. Par ce procédé démocratique, le recours aux armes est exclu⁵³⁶. Il sera intéressant pour nous de rechercher si ces processus de développement engagés dans certains quartiers autour des idées de CD(1) conduisent aux résultats positifs escomptés ici. Le fait d'étudier une période longue de trente années nous le permet. En l'occurrence, dans la troisième partie et la conclusion de cette étude, il nous sera donné de vérifier dans quelle mesure ont émergé dans le secteur du militantisme associatif des meneurs capables de mettre en place des mécanismes autogérés de résolution des problèmes.

IV.2. Des approches divergentes concernant la définition du problème à résoudre et les méthodes d'intervention

En examinant les diverses pratiques de CR, il est apparu que la définition des causes du problème communautaire est déterminante dans le choix du mode d'intervention. L'importance de l'analyse conceptuelle ou métaphorique du conflit est centrale. Elle dévoile

⁵³⁴ Joe Camplisson, "A Job for Peace. An Aspect of the C.D. Work of the N.I.C.R.C.", Non publié, 1974 : "It is at this level of development work that I have seen dramatic changes in attitudes taking place.", document cité dans Boyle F.L., *op. cit.*, p. 31.

⁵³⁵ Community Relations Commission (membres employés), *Extracts from the Annual Reports of C.D.O's*, *op. cit.*, p. 2 : "The evidence of this is where we find people making constructive statements and going off to discuss their problems with government officials in a rational fashion. Prior to this involvement with these groups the people concerned would have depended on others, even expecting us, to do these fundamental things for them."

⁵³⁶ Voir William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, *op. cit.*, pp. 90-91 et William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *Encouraging Community Development. A Training Guide for Local Workers*, Londres, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1968, pp. 40-41.

une conception préétablie du mode d'intervention nécessaire. Autrement dit, la réponse administrative, professionnelle ou citoyenne apportée à une crise sociale est déterminée par l'entendement du 'problème' en amont. La phase de théorisation du travail de CR découle de celle, consciente ou pas, du conflit communautaire. Hayes et Griffiths s'en rendent compte au cours notamment d'une présentation du philosophe Donald Alan Schon à une conférence organisée par la BBC en 1970 (*BBC Reith Lectures*)⁵³⁷. Ils sont conscients de la nécessité de surseoir la phase de définition du problème. Ils désirent en fait acquérir d'abord de l'expérience sur le terrain et rejoignent l'avis des travailleurs sociaux qui critiquent parfois l'empressement des universitaires ou des responsables politiques à 'définir' le problème⁵³⁸, avant même d'avoir établi un constat sur des éléments plus simples⁵³⁹. Ils regrettent la méconnaissance du terrain par les décideurs politiques. Ainsi, en Angleterre, Hill et Issacharoff critiquent « (...) la formulation de politiques visant à améliorer les relations raciales sur la base de visions étroites et trompeuses de la nature des structures sociales locales »⁵⁴⁰.

La nature imprécise de la formule CR témoigne de la négligence avec laquelle a été menée l'étape de réflexion sur le problème communautaire en 1969 au sein du gouvernement régional. Il existe un réel problème d'entendement concernant ce que doit être le travail de CR ainsi que, comme le souligne Griffiths, sur ce que sont l'amélioration et le développement des relations communautaires⁵⁴¹. Les praticiens de CD soulèvent à plusieurs reprises le caractère équivoque de l'expression CR et choisissent d'ailleurs rarement cette appellation pour décrire leur travail. Nous remarquons qu'il n'y a pas de consensus sur le sens donné au travail de rapprochement. Par exemple, au lieu de s'évertuer à construire des ponts entre communautés

⁵³⁷ Community Relations Commission (Maurice Hayes, président), *First Annual Report - 3rd December 1969 to 31st December 1970*, op. cit., p. 2.

⁵³⁸ Voir notamment Bill Tweed, "Community Work Comment in Northern Ireland", in *Social Work Today*, 4 novembre 1971, p. 2.

⁵³⁹ Par exemple, quand un animateur de la Commission commence son travail dans un voisinage, il peut observer l'état des canaux de communication : où sont-ils rompus ? Entre la population et les services publics ? Entre la population et les candidats politiques ou entre les élus et les intellectuels ? A quel(s) degré(s) ?

⁵⁴⁰ Michael J. Hill et Ruth M. Issacharoff, *Community Action and Race Relations, A Study of Community Relations Committees in Britain*, Londres, Oxford University Press, 1971, p. 58-9 : « (...) the formulation of policies designed to ameliorate race relations on the basis of narrow and misleading views of the nature of local social structures. »

⁵⁴¹ En dépit des efforts de la Commission qui réussit à ouvrir un véritable débat sur le mode approprié d'intervention sociale en Irlande du Nord, la carence de bases théoriques et pratiques concernant le travail d'amélioration des relations communautaires est patente en 1975. Faut-il créer une institution pour remédier aux problèmes ? Quel est le rôle du service public dans une situation de conflit ? Sont-ils médiateurs ou acteurs du conflit ? Voir notamment Hywel Griffiths, "The Northern Ireland Community Relations Commission", in *New Community (Journal of the Community Relations Commission)*, vol.1, n°2, janvier 1972, p. 130.

conflictuelles, Hywel Griffiths suggère de « réduire les barrières »⁵⁴². En effet, l'image des 'ponts' est récurrente dans les discours portant sur la situation communautaire en Irlande du Nord. Il est à noter qu'elle participe dans certains cas de la conception chrétienne de 'mission' consistant à développer les sentiments de compréhension et de tolérance. Il en est ainsi pour Basil McIvor, ministre de CR entre octobre 1971 et mars 1972⁵⁴³. Or, Griffiths, dans un entretien accordé à l'auteur en 2005, donne l'exemple du pont de Mostar en Bosnie séparant Serbes et Croates dans un même village. Le pont a souvent été détruit pendant la guerre, puis, comme un symbole en temps de paix, les autorités avec l'aide des Nations Unies ont voulu le reconstruire dans un esprit de réconciliation. Or, le pont rétabli, les populations ne se sont pas pour autant rapprochées⁵⁴⁴. Griffiths, Hayes et les animateurs de la Commission de CR s'accordaient à penser qu'il fallait travailler sur la déconstruction des frontières mentales et physiques en établissant des programmes globaux de CR (qui engageaient les populations et les pouvoirs publics), tout en travaillant sur les besoins spécifiques réels des populations les plus démunies, qui étaient parfois également les plus engagées dans le conflit. Les premiers dirigeants de la Commission se méfiaient également de ce qu'ils appellent « l'approche consensuelle »⁵⁴⁵ de CR, consistant à créer une dynamique de travail parmi les parties 'respectables' de la société. Selon Hayes, cette conception :

(...) découlait des expériences ultérieures dans des villes nord américaines où régnaient des problèmes de droits civiques. La réponse consistait à y réunir par l'entremise du maire les éléments stables de la population : les banques, les églises, les citoyens solides et les représentants de la population noire modérée. L'échec de ce modèle sur son terrain d'expérimentation n'empêcha pas le ministère de l'Intérieur [britannique] de l'importer afin de servir de solution aux problèmes naissants liés à la race en Grande-Bretagne, ni de l'appliquer sans modification ni évaluation supplémentaire au conflit beaucoup plus complexe d'Irlande du Nord.⁵⁴⁶

⁵⁴² Hywel Griffiths, Entretien n°5, Annexe H : "It's not bridge building, it's barrier reduction" et Hywel Griffiths, "The Northern Ireland Community Relations Commission", *op. cit.*, p.132.

⁵⁴³ Basil McIvor, *op. cit.*, p. 75-78.

⁵⁴⁴ Hywel Griffiths, Entretien n°5, Annexe H.

⁵⁴⁵ *Ibid.* : « consensus approach ».

⁵⁴⁶ Maurice Hayes, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, *op. cit.*, p. 80 : "It reflected too a view of community relations that owed much to early experience in US cities where there were civil rights problems. There, the response was the conference, called together by the mayor, of what seemed to be the stable elements in the community: the banks, the churches, the solid citizens and the representatives of the moderate blacks. The failure of this model on its original testbed did not prevent it being imported by the Home Office as a response to emerging problems with race in Britain, or its application without further modification or testing to the much more complex conflict in Northern Ireland."

L'influence de cette approche consensuelle apparaît à plusieurs niveaux au sein du gouvernement régional. Par exemple, au moment de nommer les membres de la Commission, le gouvernement nord-irlandais ne fait appel à aucun représentant des populations engagées dans une lutte sociale ou politique, en dépit par exemple des recommandations de l'historien P.D. Smith⁵⁴⁷ sur un recrutement large impliquant des délégués religieux, des membres de sections professionnelles diverses (l'enseignement, les syndicats) ainsi que des jeunes. Mais, tout ceci fait défaut à la Commission. Hayes témoigne dans son autobiographie :

Ainsi, presque par définition, les militants étaient exclus de la commission. Il ne s'y trouvait aucune des personnes impliquées dans la promotion des droits civiques : aucun de ceux qui avaient manifesté, ou étaient sortis dans la rue, ou avaient pris la parole ouvertement pour défendre leur cause. Il n'y avait pas d'homme politique actif, car la commission devait être considérée comme apolitique, ni de représentant d'église, afin de souligner sa neutralité, je suppose, vis-à-vis de ce qui était perçu comme l'étiquetage religieux qui a entraîné la division et a marqué le conflit dans le nord de l'Irlande pendant des générations, si ce n'est des siècles. Il n'y avait pas de jeunes dans la commission. Moi, le président, avec mes quarante-deux ans, j'étais le plus jeune.⁵⁴⁸

Le reproche de Hayes et la proposition de Smith sont sous-tendus par une conception implicite partagée selon laquelle il faut assembler des personnes d'origines différentes. Le potentiel conflictuel de leur rapprochement semble faire partie des difficultés de travail inhérentes à la mission de CR. De plus, il ne semble pas nécessaire de mettre l'accent sur la neutralité à afficher. Au contraire, travailler avec des personnes impliquées dans un mouvement politique ou social fait partie de la mission ; ce contact est justement au cœur de la stratégie. La réflexion de Griffiths sur l'attitude inclusive à adopter face aux groupes paramilitaires participe de cette conception, qui peut être opposée à la vision sélective du gouvernement régional dans son choix des membres de la Commission notamment. En conclusion, nous remarquons qu'il existe des points de vue divergents relayés d'un côté par les défenseurs d'une approche originale, fondée sur les besoins exprimés par les groupes

⁵⁴⁷ P.D. Smith, *The Community Relations Board (A Brief Prepared by P.D. Smith at the request of the PACE Association)*, Belfast, Queen's University, Faculty of Law, 1969.

⁵⁴⁸ Maurice Hayes, *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*, op. cit., p.80 : "Almost by definition, therefore, the membership of the commission excluded activists. None of the people who had been active in promoting civil rights were there: none of the people who had marched, or had been on the streets, or who had spoken up prominently in the cause. There were no active politicians, because the commission had to be seen not to be political, and no churchmen, to emphasise its neutrality, I suppose, from what was seen to be the religious labels that had characterised the conflict in the north of Ireland for generations, if not centuries. There were no young people on the commission. I, the chairman, was the youngest, and I was forty-two."

associatifs, et, de l'autre, par les pratiquants d'une démarche plus consensuelle au sein des autorités publiques. Divergence ne signifie pas nécessairement opposition : les deux tendances peuvent coexister et même se compléter, mais dans l'intervalle que nous avons étudié, nous observons que les conditions favorisant la coexistence ne sont pas réunies. Les approches audacieuses proposées par la Commission de CR sont même écartées.

Il est évident qu'en 1974 se termine une phase importante dans l'histoire des programmes de CR. Les cinq années étudiées ont été mouvementées. Les responsables de la Commission se sont rendu compte de certaines limites de leur travail, des limites imposées par les réflexes sectaires de la société. Par ailleurs, l'étude de l'évolution du dispositif de CR révèle des divergences d'intérêt profondes entre les responsables politiques (locaux et nationaux) et le mouvement associatif représenté par la Commission. Ce mouvement se trouve au début des années 1970 en pleine expansion. Mais une nouvelle ère commence au lendemain de l'arrêt de la Commission. Les questions sont nombreuses sur la direction désormais adoptée par les autorités.

Dans les parties suivantes, nous tenterons de valider notre hypothèse sur la discontinuité des politiques de CR par une analyse détaillée des interventions après 1974. Les éléments les plus apparents nous incitent à argumenter en faveur d'une confirmation de notre postulat, malgré l'affichage d'une continuité par certains responsables. En effet, en 1975, le ministère de l'Education et les autorités locales sont rendus responsables de la mission de CR, sans qu'aucun objectif ni programme ne soit clairement établi. Les deux institutions doivent assurer une sorte de service minimal. Ils ont le mérite d'exister, posant ainsi les socles d'un développement futur éventuel. Toutefois, la nature disséminée et facultative du nouveau dispositif de CR mène à la conservation des mentalités et des structures dans leur état ségrégué. Il semblerait qu'après les épisodes de 1974, les questions épineuses pouvant mener à un désaccord au sein des groupes politiques et des communautés nord-irlandais soient mises de côté provisoirement, c'est-à-dire en l'attente d'un accord multipartite transcommunautaire sur l'avenir institutionnel de la province. Ces développements accréditent l'hypothèse d'une discontinuité dans les politiques de CR après 1974. Or, en regroupant des éléments au départ éparpillés, nous serons amenés à remettre en question notre hypothèse de départ.

DEUXIEME PARTIE

DESENGAGEMENT GOUVERNEMENTAL

DU PROJET DE CR ET DELAISSEMENT PROGRESSIF

DES ASSOCIATIONS

CHAPITRE 3 – PHASE DE TRANSITION DECISIVE (1974-1979) : DES CHANGEMENTS MAJEURS EN POLITIQUE, DANS LE DOMAINE DES CR ET DANS LE RAPPORT LIANT LES ASSOCIATIONS AUX AUTORITES PUBLIQUES

Suite à la grève organisée en mai 1974 par le collectif *Ulster Workers' Council* et à l'effondrement consécutif de l'assemblée régionale en Irlande du Nord, des mutations politiques importantes ont lieu à partir de 1975 et 1976. Elles conduiront notamment à la pérennisation du système de gestion dit de *direct rule* (administration directe depuis Londres). En ce qui concerne le sujet de cette étude, ces changements politiques mèneront à la mise en place d'un dispositif de CR particulier, très différent du précédent dans son ampleur. A l'échelle gouvernementale, les objectifs de CR occupent désormais une place mineure. La Commission de CR, abolie en décembre 1974, ne sera pas remplacée. Malgré l'affichage d'une volonté de continuer la mission de CR au sein des structures mises en place sous le nouveau mode d'administration, l'étude détaillée des nouveaux aménagements (à laquelle nous procéderons dans la partie suivante) démontrera qu'en réalité la nouvelle politique de CR après 1974 est appauvrie, n'arborant plus une approche multidimensionnelle et n'étant plus portée par un dispositif exclusivement voué à cette cause.

En examinant ces mutations, nous pourrions vérifier l'hypothèse avancée dans l'introduction à cette thèse selon laquelle nous assistons à une véritable rupture dans la politique d'amélioration des relations communautaires par rapport aux programmes développés entre 1969 et 1974. Nous étudierons également le devenir d'un des aspects les plus importants du travail pris en charge par le dispositif précédent, c'est-à-dire le soutien apporté aux groupes associatifs et leur inclusion dans le projet sociétal d'amélioration des CR. Or, cela nous conduira à nuancer l'affirmation antérieure car certaines démarches adoptées par les gouvernants après 1974 représentent en fait un prolongement de la philosophie de travail ayant prévalu entre 1969 et 1974. Par exemple, des membres du gouvernement travailliste s'engagent à soutenir financièrement des projets s'insérant dans la continuité de la philosophie de CD(1) de l'ancienne Commission. Le constat sur les directions politiques

adoptées en matière de politique de CR sera en fin de compte plus complexe qu'à première vue.

Mais avant de commencer à parler du développement des programmes de CR, il paraît nécessaire de revenir sur les conditions ayant mené à la pérennisation de l'administration dite de *direct rule* en Irlande du Nord, alors qu'elle ne représentait au départ qu'une solution provisoire.

I. Pérennisation de l'administration dite de *direct rule*

En effet, suite à l'abolition de l'assemblée régionale de Stormont en mai 1974, le gouvernement de Londres met en place une forme de gestion spécifique de la province appelée *direct rule* qui reprend, dans une nouvelle loi, le schéma de gouvernance proposé par la loi de mars 1972, le *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act*. D'après cette mesure, réintroduite en 1974 et qui doit être renouvelée chaque année⁵⁴⁹, le système de fonctionnement administratif est dirigé en Irlande du Nord par un ministre membre du Cabinet britannique et nommé par le Premier ministre : le Secrétaire d'Etat (*Secretary of State for Northern Ireland*). Un bureau central, le *Northern Ireland Office* (NIO), coordonne le travail des ministères⁵⁵⁰ nord-irlandais. La législation de la province suit la procédure nommée *Orders in Council*, selon laquelle le temps de discussion des projets de loi dans les deux chambres britanniques (Chambre des communes et des lords) reste limité et aucun amendement ne peut être proposé. D'après Birrell et Murie, ce système vise à alléger la charge de travail imposée à Westminster par l'introduction de *direct rule*⁵⁵¹. Même si cette option comporte des insuffisances au niveau de la participation démocratique de la société civile, il s'agit avant tout d'un compromis entre la délégation du pouvoir, provisoirement bloquée, et l'application pure et simple des lois britanniques en Irlande du Nord⁵⁵². Les

⁵⁴⁹ En effet, la nature provisoire de *direct rule* est stipulée par la loi *Northern Ireland Act 1974*. Voir Sydney Elliott, W. D. Flackes, *Northern Ireland. A Political Directory 1968-1999*, Belfast, The Blackstaff Press, 1999, p. 609.

⁵⁵⁰ Agriculture, Commerce, Environnement, Education, Finances, Santé et Services Sociaux, Fonction publique et Travail.

⁵⁵¹ Derek Birrell, Alan Murie, *Policy and Government in Northern Ireland. Lessons of Devolution*, Dublin, Gill and Macmillan, 1980, p. 71-72.

⁵⁵² *Ibid.*, p. 84-85 : "An alternative legislative method is to apply British bills to Northern Ireland. It would not be too difficult to make special adoptions where necessary, as is sometimes done in the case of Scotland, or to amend previous Northern Ireland measures. The government has generally decided against this in accordance with its view that a system of devolved government necessitates the maintenance of a separate statute book for Northern Ireland."

manquements composant ce qui est communément appelé le ‘déficit démocratique’ sont de divers ordres. Premièrement, les différentes responsabilités sont désormais occupées par des personnes non élues car ce sont des fonctionnaires qui s’en chargent au sein du système gouvernemental de *direct rule*. Ensuite, les seuls responsables politiques élus par la population sont les députés siégeant à Westminster et les conseillers municipaux, qui, comme nous l’avons déjà expliqué⁵⁵³, ont vu leurs fonctions diminuer à partir de 1972 suite à la réforme des autorités locales. Puis, la procédure *Orders in Council* appliquée à Westminster réduit les possibilités de débat au parlement britannique sur les questions nord-irlandaises.

En parallèle, le processus de centralisation des services gouvernementaux entamé en 1973 continue. Cette tendance existe aussi au Royaume-Uni depuis le début des années 1970, suite notamment à la publication du rapport Fulton⁵⁵⁴ (1968) sur l’état de dispersion dans les services gouvernementaux. En Irlande du Nord, la Fonction publique voit sa marge d’action grandir et les ministères prennent en charge un grand nombre des responsabilités auparavant attribuées aux autorités municipales. L’objectif est double : une efficacité administrative accrue et un endiguement des pratiques discriminatoires dans la prestation des services. Cela participe également de la politique de ‘neutralité’ entamée en 1973 au niveau local, dont nous avons déjà parlé, selon laquelle la plupart des pouvoirs de l’administration locale avaient été transférés vers des organes d’Etat supposés indépendants des logiques partisans et identitaires. Le développement de groupes de gestion provinciaux tels que le *Northern Ireland Housing Executive* ainsi que les pouvoirs accrus des ministères garantissaient, selon le gouvernement de Londres, une gérance équitable et représentaient par conséquent une forme de lutte contre la discrimination. Mais, la distance qui sépare dorénavant la population des décideurs est parfois critiquée. Ainsi, dans un rapport sur le fonctionnement du ministère de l’Environnement publié en 1978, W. H. Cockcroft⁵⁵⁵ souligne l’importance de l’adhésion de la société aux projets de développement décidés par le ministère en question qui gère, depuis les réformes structurelles de 1973, les questions liées à l’aménagement du territoire (comme nous l’avons déjà indiqué, les autorités municipales étaient jugées trop partiales⁵⁵⁶). Mais à

⁵⁵³ Voir la Première partie de la thèse (Chapitre 2, Sous-partie I).

⁵⁵⁴ Le rapport Fulton de 1968 regrette la dispersion des services gouvernementaux et préconise un regroupement afin d’en accroître l’efficacité. Voir : Lord Fulton, *The Civil Service, vol.1 Report of the Committee 1966-68*, Londres, HMSO, 1968.

⁵⁵⁵ W. H. Cockcroft, *Review of Rural Planning Policy*, Belfast, Department of the Environment, HMSO, 1978.

⁵⁵⁶ Dans son rapport publié en 1978, W. H. Cockcroft rappelle que la réforme des autorités locales de 1972 souhaitait éliminer les conditions menant à des « divisions, désaccords, allégations de sectarisme ». Voir W. H. Cockcroft, *op. cit.*, p. 4 : “Councillors did not express to us any desire to assume the planning responsibilities of their predecessors prior to 1973, since planning decisions often led to division, dissension and allegations of sectarianism.”

mesure que la distance augmente entre les services de l'aménagement et la population, le sentiment d'adhésion aux projets diminue. Cockcroft en conclut que :

Nous ferions la remarque générale que là où les programmes sont contrôlés et mis à exécution par la bureaucratie, il est essentiel qu'ils soient acceptables aux yeux de la majorité de la communauté, ainsi que leur interprétation et leur mise en application, sinon la population n'aura pas l'impression que l'administration est bienfaisante. Sans cette impression, il y aura un tel degré de frustration, d'agitation et de déception totale que ceux-ci donneront lieu à des développements non autorisés.⁵⁵⁷

La question de l'adhésion de la population, si elle n'est encore soulevée qu'à de rares occasions, deviendra centrale quelques années plus tard.

En dehors de la question démocratique, la ligne politique du gouvernement travailliste garde une cohérence avec les efforts engagés auparavant : il souhaite recréer les conditions permettant un partage du pouvoir entre les différents partis et communautés, car cela éviterait que le pouvoir ne réside entièrement entre les mains du parti unioniste majoritaire comme il en était le cas entre 1921 et 1972. Le Premier ministre travailliste Harold Wilson et son Secrétaire d'Etat en Irlande du Nord Merlyn Rees s'efforcent ainsi de créer une situation de consensus interne qui permettrait la réintroduction d'une assemblée régionale multipartite. En outre, le facteur du développement de la violence terroriste contribue à inciter les responsables britanniques à trouver une solution politique viable pour la région. Une stratégie de lutte anti-terroriste est également mise en place, notamment au lendemain d'un attentat de la PIRA contre deux bars à Birmingham (tuant 19 personnes et en blessant 182) en novembre 1974, où le gouvernement introduit les premières mesures de prévention du terrorisme, la *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* 1974, qui allongent la durée de la garde-à-vue à 48 heures ou à cinq jours si nécessaire⁵⁵⁸. Puis, une loi d'exception entre en vigueur en août 1975 (*Emergency Provisions Act*) conférant notamment aux forces de l'ordre des pouvoirs d'arrestation étendus. Ces mesures répondent au fait que le niveau de violence reste exceptionnellement élevé : le nombre d'assassinats sectaires augmente et le recours à la force

⁵⁵⁷ W. H. Cockcroft, *op. cit.*, p. 4 : "We would make the general observation that where policies are bureaucratically controlled and implemented it is essential that they should be acceptable to the majority of the community as should their interpretation and implementation, otherwise there will be no understanding that the administration is sympathetic. Without such understanding there will be such a degree of frustration, agitation and total disenchantment that unauthorised developments will take place."

⁵⁵⁸ Voir Sydney Elliott, W. D. Flackes, *op. cit.*, pp. 657-658 et Michael Connolly, *Politics and Policy-Making in Northern Ireland*, Londres, Philip Allan, 1990, p. 66.

est de plus en plus courant, malgré une baisse sensible par rapport aux années précédentes, atteignant 220 décès en 1974, puis 247 l'année suivante⁵⁵⁹.

Comme nous l'avons indiqué, les responsables britanniques cherchent en parallèle à créer les conditions permettant de mettre en route un fonctionnement politique régional acceptable. Ainsi, Merlyn Rees organise en 1975 une Convention réunissant les principaux partis politiques, dont la mission consiste à proposer des solutions politiques viables pour le futur de l'Irlande du Nord (elle n'a donc pas de pouvoir législatif). Ses membres sont élus le 1^{er} mai 1975⁵⁶⁰. Grâce à ce projet audacieux, Merlyn Rees souhaite aborder des sujets contentieux ; il cherche également à initier une réflexion politique parmi les paramilitaires (protestants et catholiques)⁵⁶¹. Il reste relativement optimiste pour son projet :

Il est devenu clair lors des discussions récentes en Irlande du Nord que beaucoup de gens accueilleront favorablement une opportunité de la sorte [la création d'un forum de discussions politiques]. Cette impression a été renforcée par une nouvelle prise de conscience de la part des classes ouvrières protestantes et catholiques de leurs intérêts réels, et par leur volonté de jouer un véritable rôle dans les activités politiques. En effet, dans les mois précédents, plusieurs groupes au sein de la communauté nord-irlandaise ont montré un désir plus grand de participer dans les processus politiques et une conviction plus ferme qu'ils sont les plus à même de trouver les relations politiques qui leur seront acceptables. Le gouvernement croit qu'il est essentiel que la participation dans ces processus ait lieu non seulement entre des groupes de gens semblables, mais également entre des groupes qui ont des opinions en apparence fermement opposées. Il faut un peu de temps pour que des groupes politiques émergent et se développent, pour qu'ils s'engagent dans des discussions avec d'autres partis et d'autres groupes d'intérêt et pour clarifier leurs positions, sans les rejeter.⁵⁶²

⁵⁵⁹ Voir Barry White, "From Conflict to Violence: The Re-emergence of the IRA and the Loyalist Response", in John Darby (ed), *Northern Ireland, The Background to the Conflict*, Belfast, Appletree Press, 1983, p. 181-196 et Sydney Elliott, W. D. Flackes, *op. cit.*, p. 682. Cette baisse est liée au cessez-le-feu de la PIRA en vigueur depuis décembre 1974. La PIRA reprendra ses activités en 1976, qui restera l'une des années les plus meurtrières dans l'histoire de la guerre nord-irlandaise. L'année la plus meurtrière est 1972 (470 décès); 1976 vient en seconde position (297 victimes). Jamais ces chiffres n'ont été égalés depuis. Voir Sydney Elliott, W. D. Flackes, *op. cit.*, p. 681.

⁵⁶⁰ Merlyn Rees, *Northern Ireland. A Personal Perspective*, Londres, Methuen, 1985, p. 191.

⁵⁶¹ Voir notamment Sabine Wichert, *Northern Ireland since 1945* [1991], Londres, Longman, 2^{ème} édition 1999, p. 169.

⁵⁶² Merlyn Rees, *op. cit.*, p. 103 : "It has become clear during recent discussions in Northern Ireland that many people will welcome an opportunity of this kind. This belief has been strengthened by a new awareness in the Protestant and Catholic working-class of their real interests and by their wish to play a real part in political

Il est possible de trouver des liens entre les attentes de Rees décrites ici et quelques-unes des notions propres à la stratégie de CD(1), dont nous avons longuement parlé précédemment. Quand Rees mentionne le fait que certaines parties de la population expriment un « désir plus grand de participer dans les processus politiques » et ont acquis une plus grande confiance en elles car elles sauraient maintenant qu'elles « sont les plus à même de trouver les relations politiques qui leur seront acceptables », cela fait clairement allusion au travail de développement des compétences en autogestion politique mené par les membres de la Commission (1969-1974). Il semblerait alors qu'à partir de 1974, des membres de groupes dits radicaux de la société, loyalistes ou républicains, soient engagés dans un processus de développement politique de leurs discours et actions, en privilégiant ainsi une forme de lutte non violente. Cela serait un résultat des différents efforts de facilitation amorcés par la Commission. A quoi cela fait-il référence en réalité ?

Concernant les républicains, il est vrai que certains dirigeants dont Gerry Adams parlent autour de 1975 de développer le combat politique du mouvement qui a été négligé en partie à cause de la politique d'abstention adoptée lors des élections législatives⁵⁶³. Adams souhaite promouvoir en 1975 un « abstentionnisme actif », c'est-à-dire un projet de développement politique sans pour autant remettre en question la tradition de l'abstention, ni négliger la stratégie paramilitaire. Il déclare qu'il faut « mettre en œuvre l'alternative républicaine à toutes les occasions sur autant de fronts que possible. »⁵⁶⁴ Un début de réflexion s'enclenche alors sur les possibilités d'un développement politique⁵⁶⁵.

Du côté des loyalistes, il est vrai que des changements ont eu lieu suite à l'organisation de la grève en mai 1974 par le groupe appelé *Ulster Workers' Council*. La grève est considérée par les organisateurs comme un succès pour plusieurs raisons : d'abord parce qu'elle a contribué à arrêter les projets politiques mis en œuvre par le gouvernement

activity. Indeed, in recent months, various groups within the Northern Ireland community have shown an increased desire to participate in the political processes and a growing belief that they can best find for themselves political relationships which will be acceptable to them. The government believes it essential that participation in these processes should take place not only between like-minded groups but equally between groups which hold apparently strongly opposed views. Some time is required for political groupings to emerge and develop, to engage in discussion with other parties and interests and to clarify but not foreclose their positions."

⁵⁶³ L'abstentionnisme consiste à présenter des candidats mais à refuser de siéger si ces candidats sont élus. Parmi les républicains, ce procédé peut être considéré comme traditionnel car le Sinn Féin y avait recours dès sa création au début du XXe siècle. Pour plus de précisions, voir Agnès Maillot, *New Sinn Féin, Irish Republicanism in the 21st Century*, Oxon, Routledge, 2005, pp. 8-15.

⁵⁶⁴ Gerry Adams (sous le pseudonyme Brownie), "Active Abstentionism", *Republican News*, 11 octobre 1975 : "(...) we must implement the Republican alternative at every opportunity on as many fronts as possible."

⁵⁶⁵ Il conduira notamment en 1979 à la publication d'un document référence de Sinn Féin explicitant sa ligne de conduite politique : *Éire Nua, The Sinn Féin Policy, The Social, Economic and Political Dimensions*, Dublin, Sinn Féin, 1979.

britannique en Ulster en 1973 et 1974 (projets dont nous avons déjà parlé comprenant la délégation régionale du pouvoir à un exécutif multipartite et la création d'un organe réunissant le Sud et le Nord de l'Irlande, deux points contestés par certains unionistes et loyalistes). Deuxièmement, lors de la grève, des militants loyalistes issus du milieu syndicaliste et paramilitaire ont réussi à organiser des actions par l'entremise du groupe *Ulster Workers' Council*, en s'affranchissant ainsi de l'ascendant des élus protestants traditionnellement en position de meneurs. Dans son livre, où il raconte le déroulement de la grève vue de l'intérieur⁵⁶⁶, Don Anderson met en exergue l'influence de deux meneurs, Andy Tyrie (membre de l'UDA) et Glen Barr (lié lui aussi à l'UDA) et fait état de la méfiance exprimée par ces dirigeants envers les responsables politiques traditionnels⁵⁶⁷. A l'issue de la grève, les réunions continuent entre les représentants des ouvriers et les dirigeants paramilitaires. Enthousiasmés par la réussite de leur action, ils souhaitent désormais trouver une voie d'expression politique propre autour de l'idée de défense des intérêts des classes ouvrières protestantes. La démarche prônée notamment par Tyrie et Barr fait écho à la stratégie de développement politique recommandée par Hywel Griffiths au sein de la Commission de CR au début des années 1970. Elle reflète par ailleurs un désir fort de s'affirmer face aux élites politiques unionistes et loyalistes⁵⁶⁸. Un groupe de coordination est donc mis en place entre des représentants politiques loyalistes, des membres de groupes paramilitaires et des personnes issues de *Ulster Workers' Council*. Le groupe s'appelle *Ulster Loyalist Central Co-ordinating Committee* (ULCCC).

Merlyn Rees connaît probablement ces développements et c'est sans doute à cela qu'il fait allusion dans son discours. Mais son optimisme découle aussi d'un autre facteur, car un cessez-le-feu de la PIRA est en cours depuis 1974 afin de donner une chance aux discussions secrètes tenues avec des responsables du gouvernement de Londres⁵⁶⁹. Nous remarquons également que le gouvernement britannique, représenté ici par Rees, souhaite adopter une approche ouverte acceptant tous les groupes autour de la table de discussions, incluant ainsi les plus radicaux et en dépit des éventuelles difficultés de l'exercice. Les premiers dirigeants

⁵⁶⁶ Don Anderson, *Fourteen May Days: The Inside Story of the Loyalist Strike of 1974*, Dublin, Gill & Macmillan, 1994.

⁵⁶⁷ *Ibid.*, Chapitre trois.

⁵⁶⁸ Il existe au sein de l'élite politico-religieuse unioniste quelques représentants qui défendent une ligne plus radicalement opposée aux négociations et accords pouvant contribuer à rapprocher nationalistes et unionistes dans un projet de gouvernance mixte, ou à intégrer la République d'Irlande dans le processus de questionnement sur l'avenir constitutionnel de l'Irlande du Nord. Les discours de ces responsables politiques, affiliés à des partis divers selon les périodes (tels que le *Democratic Unionist Party*, DUP), visent à flatter l'électorat loyaliste. Mais, suite à la grève de 1974, certains dirigeants locaux, issus notamment de groupes paramilitaires loyalistes, contestent l'autorité de ces notables et leur reprochent de se servir de leurs compétences en matière d'organisation d'actes de protestation pour faire avancer des intérêts propres.

⁵⁶⁹ Voir Sydney Elliott, W. D. Flackes, *op. cit.*, p. 404.

de la Commission préconisaient une approche identique. Nous pouvons donc en conclure que certains membres du gouvernement travailliste avaient une position relativement audacieuse et progressiste vis-à-vis du conflit en 1974 et 1975.

Dans ce contexte, la Convention, qui réunit les responsables des partis les plus importants⁵⁷⁰, débute ses fonctions en mai 1975. Les discussions aboutissent à une série de propositions sur l'avenir de la province, sans toutefois atteindre d'accord général. Considérant, en mars 1976, que le projet a échoué, Merlyn Rees supprime finalement la Convention en se déclarant déçu par les responsables politiques⁵⁷¹. Après cet échec, la priorité n'est plus à une délégation du pouvoir mais à la construction d'une « stabilité constitutionnelle »⁵⁷². C'est alors que l'administration de *direct rule* se pérennise en Irlande du Nord, induisant, comme nous serons amenés à le constater, l'application de modèles de gestion classiques. Il faut maintenant s'intéresser à l'évolution des programmes de CR dans ce contexte et examiner la place qu'elles occupent dans le système gouvernemental. Nous remarquerons que, dans les discours, les responsables britanniques ambitionnent de continuer les politiques antérieures alors que les organes principaux de la Commission et du ministère de CR n'existent plus. Cela nous conduit à remettre en question cette continuité et douter de sa réalisation. Un examen détaillé des dispositifs mis en place après 1974 nous permettra de nous positionner sur cette question.

II. Maintien du programme de CR : l'illusion d'une continuité ?

Avant de commencer à décrire les aménagements effectués par le gouvernement travailliste en 1974 et 1975 en matière de politique de CR, nous tenons à préciser que les démarches de recherche afin d'obtenir des informations sur ce sujet ont exigé de la ténacité et de l'ingéniosité. Les publications sur la question étant rares, il n'a pas toujours été facile de recueillir des informations en raison du peu d'intérêt qu'on a porté aux interventions gouvernementales et associatives dans le domaine général des CR. Il n'existe pas de publications portant sur certaines des initiatives innovantes ayant eu cours entre 1974 et 1979. Il a donc fallu se fier à de rares témoignages et tenter de rendre compte de leurs activités en

⁵⁷⁰ Les membres de la Convention ont été désignés suite à des élections organisées en mai 1975.

⁵⁷¹ Merlyn Rees, *op. cit.*, p. 197-280. Il déclare notamment que peu de responsables politiques en Irlande du Nord sont capables de diriger la région.

⁵⁷² *Ibid.*, p. 281 : "constitutional stability", même si le successeur de Rees, Roy Mason, propose un autre plan de discussions en novembre 1977, sans succès. Ne parvenant pas à obtenir d'accord, Mason abandonne son idée en 1978. Voir : Sydney Elliott, W. D. Flackes, *op. cit.*, p. 609.

ayant au préalable comparé les faits relatés par les uns et par les autres. Par ailleurs, les archives des débats parlementaires et des budgets ont notamment fourni des explications (mais parfois seulement des indices) sur le devenir du programme de CR après mai 1974. Les éléments apportés dans la partie suivante représentent donc la synthèse d'informations récoltées auprès de sources rares et dispersées.

II.1. La mission de rapprochement communautaire prolongée par des moyens diversifiés : du ministère de l'Education aux associations

A première vue, la volonté politique d'aménager un espace de travail de CR est réelle. Les missions sont disséminées vers des organes différents : la fonction de conseiller auprès du gouvernement est continuée par l'organe de veille existant depuis 1973 *Standing Advisory Commission on Human Rights* (SACHR). Son objectif est de combattre les attitudes et les actions discriminatoires⁵⁷³. Cela englobe en l'occurrence la question des relations communautaires. Mais le 'travail de CR' à proprement parler est transféré vers le ministère de l'Education (*Department of Education Northern Ireland*, DENI), comme le déclare le ministre de l'Education Roland Moyle en 1975 :

L'article 4(2) octroie au département de l'Education la responsabilité de formuler et de soutenir les programmes d'amélioration des relations communautaires en Irlande du Nord. Cela constituait la fonction statutaire générale du ministère de *Community Relations*. Elle est remise en vigueur ici de façon à démontrer que le ministère de l'Education poursuivra les mêmes desseins et objectifs généraux que le ministère de *Community Relations*.⁵⁷⁴

Sous *direct rule*, le ministère de CR se trouve supprimé et son action en théorie intégrée à celle du ministère de l'Education. Ainsi, le gouvernement souhaite continuer la double mission de formulation de et de soutien aux programmes de CR. Les raisons de

⁵⁷³ Standing Advisory Commission on Human Rights, *First Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1974-75*, Londres, HMSO, 1975, pp. 6-7.

⁵⁷⁴ Roland Moyle, *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – vol. 888, House of Commons, Official Report, Session 1974-75*, Londres, H.M.S.O., 1975, intervention du 13 mars 1975, colonne 978: "Article 4(2) gives the Department of Education the function of formulating and sponsoring policies for the improvement of community relations in Northern Ireland. This was the general statutory function of the Department of Community Relations. It is re-enacted here in order to make it clear that the Department of Education will pursue the same overall ends and objectives as the Department of Community Relations." Moyle affirme que les missions du ministère de CR sont reprises par le ministère de l'Education. Voir les explications de Roland Moyle dans *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – vol. 902, House of Commons, Official Report, Session 1975-76*, Londres, H.M.S.O., 1976, communication écrite du 18 décembre 1975, colonnes w693-694.

l'intégration des objectifs de CR au sein des missions du ministère de l'Education sont expliquées ainsi : « Le ministère de l'Education a été considéré le plus approprié parce que le travail de promotion d'une meilleure compréhension entre les deux communautés est, dans le sens le plus large du mot, éducationnel⁵⁷⁵ ». Les différentes déclarations du ministre de l'Education montrent qu'il souhaite mettre en œuvre une approche progressiste. Il s'engage par exemple en faveur du principe de participation de la population dans les étapes de prises de décision, dont nous avons déjà parlé et qui a été prôné par Seebom⁵⁷⁶. Roland Moyle minimise par ailleurs l'ampleur de la décision de supprimer le dispositif de CR prise en décembre 1974 en évoquant un « facteur pratique »⁵⁷⁷ : en effet, suite à l'annonce par le ministre des CR Ivan Cooper en avril 1974 d'abroger la Commission, la plupart des employés ont, selon Roland Moyle, déjà trouvé du travail ailleurs.

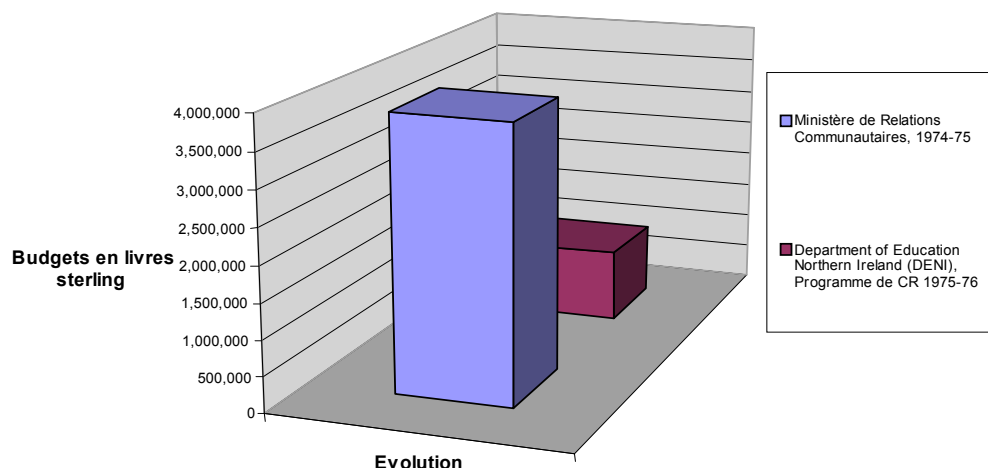
Dans les faits, la somme dédiée au programme de CR au sein du ministère de l'Education sert à subventionner des associations promouvant l'amélioration des relations entre les catholiques et les protestants. Ainsi, le ministère soutient les programmes de CR existant dans le milieu associatif, mais il néglige la partie supplémentaire de sa mission consistant à formuler des politiques de CR. La mission de CR n'est plus intégrée dans un programme global de développement des populations (développement social, économique, éducationnel, etc.) et nous ne trouvons plus dans une dynamique de recherche de moyens variés permettant de développer une politique multidimensionnelle, comme il en était le cas au sein de la Commission (1969-1974). D'emblée, nous avons pu reconstituer la différence de budget entre l'ancien ministère de CR et l'actuel programme de CR au sein du ministère de l'Education :

⁵⁷⁵ Roland Moyle, *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – vol. 888, House of Commons, Official Report, Session 1974-75*, Londres, H.M.S.O., 1975, intervention du 13 mars 1975, colonne 977 : “The Department of Education was considered the most appropriate Department because the work of promoting better understanding between the two communities is, in the broadest sense of the word, educational”.

⁵⁷⁶ Voir Roland Moyle, *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – vol. 888, House of Commons, Official Report, Session 1974-75*, Londres, H.M.S.O., 1975, intervention du 13 mars 1975, colonnes 978 et 979.

⁵⁷⁷ Roland Moyle, *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – vol. 888, House of Commons, Official Report, Session 1974-75*, Londres, H.M.S.O., 1975, intervention du 13 mars 1975, colonne 976 : “a practical factor”.

Graphique 7 : Transfert des compétences en 1975 du ministère de CR au ‘programme’ de CR du ministère de l’Education (DENI)



Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1974-75*, Londres, HMSO, 1975, pp. 163-66 et *Northern Ireland Appropriation Accounts 1975-76*, Londres, HMSO, 1976, pp. 109-110.

Le budget diminue de plus de moitié. L’un des facteurs majeurs expliquant cette différence est la dissociation, dans le nouvel aménagement, des budgets de CR et des aides sociales allouées à travers le programme *Social Needs (Grants) Act 1970* (dont nous avons parlé précédemment dans la partie concernant le ministère de CR). Effectivement, les deux projets bénéficient désormais de budgets distincts au sein du ministère de l’Education, alors qu’auparavant le budget du ministère des CR comprenait en son sein celui des aides sociales. En fait, la mission de CR ne représente plus qu’une fraction minime dans un ensemble vaste. L’ampleur du programme de CR est réduite et les arguments bienveillants de Moyle sur « le travail de promotion d’une meilleure compréhension entre les deux communautés » ne constituent que la façade d’une politique pour le moins imprécise. L’appauvrissement des ambitions en matière de programme de CR s’explique par la ligne générale adoptée par le gouvernement en 1974 et 1975, consistant à mettre en place les conditions d’un retour de l’assemblée régionale en Irlande du Nord. Il est prévu qu’un véritable projet de CR sera promu par celle-ci lorsqu’elle redeviendra fonctionnelle.

Cependant, grâce aux recherches effectuées dans le cadre de cette thèse, nous avons pu prendre connaissance de l’engagement du gouvernement britannique auprès d’un organisme indépendant, issu du secteur associatif et de la Commission de CR, œuvrant dans le domaine du rapprochement communautaire. L’aide apportée à ce groupe, le *Community*

Development Centre (CDC), provient du gouvernement, d'une source extérieure au dispositif que nous venons de décrire. Si l'un des principaux donateurs est *Joseph Rowntree Foundation*, un organisme indépendant de charité britannique⁵⁷⁸, le *Northern Ireland Office* (NIO) propose également une aide de l'ordre de 10 000 livres en 1975⁵⁷⁹. Le gouvernement britannique en Irlande du Nord décide ainsi de soutenir des activités proches de la philosophie 'ouverte' de la Commission, de l'ordre notamment de la facilitation entre paramilitaires, sans toutefois les inclure dans sa politique de CR désormais financée par le ministère de l'Éducation. Il faut noter que cette aide est contestée par plusieurs représentants à la Chambre des communes qui questionnent le *Northern Ireland Office* (NIO) sur la véritable nature du travail du CDC ; ils se méfient en fait des liens entretenus par les travailleurs sociaux impliqués dans le *Community Development Centre* (CDC) avec les paramilitaires républicains et loyalistes⁵⁸⁰. Le NIO certifie que le travail du CDC est centré sur la formation des travailleurs sociaux, l'objectif étant « d'aider à coordonner les efforts des *community workers* non formés et, en les mettant en contact avec les organes officiels, de les encourager à améliorer leurs compétences »⁵⁸¹. Mais, au-delà de la version officielle, le *Northern Ireland Office* (NIO) offre un soutien implicite au travail de facilitation mis en œuvre par les employés du *Community Development Centre* (CDC) auprès des responsables paramilitaires. Les représentants du gouvernement en Irlande du Nord soutiennent ainsi une approche audacieuse sur laquelle ils opèrent peu de contrôle.

Ce soutien spécial et discret s'explique par la nature des activités de l'organe *Community Development Centre* (CDC), qui œuvre de 1974 à 1979 dans le domaine de CD(1) et de la facilitation entre paramilitaires. Même si la nature de ces activités reste encore vague à ce jour (comme toute activité s'approchant des paramilitaires), et grâce à des personnes rencontrées lors des recherches, nous sommes en mesure de présenter les caractéristiques de cet organisme. Malgré le durcissement du conflit armé au milieu des années 1970, le gouvernement par l'entremise du *Community Development Centre* (CDC) encourage des

⁵⁷⁸ Il existe un site Internet de la fondation à l'adresse : www.jrf.org.uk, consulté le 8 juillet 2008.

⁵⁷⁹ Voir *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – vol. 902, House of Commons, Official Report, Session 1975-76*, Londres, HMSO, 1976, communication écrite du 18 décembre 1975 (réponse de Roland Moyle), colonnes w693-694.

⁵⁸⁰ En 1977, certains députés demandent même de vérifier si les employés du CDC ont été accusés de complicité dans des actes 'terroristes'. Voir *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – vol. 927, House of Commons, Official Report, Session 1976-77*, Londres, HMSO, 1977, communication écrite du 28 février 1977, colonnes w77-78.

⁵⁸¹ M. Mason, *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – vol. 927, House of Commons, Official Report, Session 1976-77*, Londres, HMSO, 1977, communication écrite du 28 février 1977, colonne w78 : "The Northern Ireland Community Development Centre was established in 1975 on private initiative, its primary purpose being to help to coordinate the efforts of untrained community workers and, by putting them in touch with official bodies, to encourage them to improve their skills."

initiatives de dialogues entre les paramilitaires, continuant ainsi l'un des axes de la Commission. Il faut toutefois préciser qu'il ne reste aucun document d'époque sur le travail du CDC, hormis un répertoire, en raison des contrôles réguliers effectués par l'armée dans ses bureaux. Par mesure de précaution vis-à-vis des individus avec qui ils travaillaient, les membres du personnel du CDC ne gardaient rien. Il faut donc s'en tenir aux souvenirs des uns et des autres, notamment de Joe Camplisson (employé du CDC)⁵⁸², Florence Irvine⁵⁸³ (secrétaire) et Jackie Hewitt (utilisateur du CDC en tant que *community worker*)⁵⁸⁴. D'après Irvine, le bureau du CDC se situe à Antrim Road à Belfast, dans un ancien local de la Commission (CRC, 1969-1974). Le lien de continuité entre les deux est évident. Au début, l'association se nomme *Northern Ireland Resettlement Association* et vise à assister tous les anciens détenus pendant leur réinsertion, notamment sous la législation de l'internement. Le centre CDC est géré par un comité comprenant des personnalités du mouvement associatif. L'équipe d'animateurs est constituée de quatre membres, dont deux anciens employés (CDO) de la Commission (CRC, 1969-1974), Joe Camplisson et Joe Mulvenna.

Le comité directeur opte pour une approche ouverte, dans la lignée de la philosophie de Griffiths. Ils sont prêts à travailler avec toutes les formes d'autorité locale, y compris les moins conventionnelles (les dirigeants paramilitaires)⁵⁸⁵. Le centre *Community Development Centre* (CDC) est au service du personnel des institutions, des universitaires et de la population des quartiers défavorisés de Belfast. Jackie Hewitt par exemple, militant du groupe de résidents du quartier protestant d'Ainsworth à Belfast, s'y rend régulièrement. D'après lui, le centre CDC représente un soutien pour les bénévoles et travailleurs sociaux ; c'est un lieu de rencontres intercommunautaire, on y échange des idées et reçoit des encouragements et des conseils pour les nouvelles initiatives⁵⁸⁶. Florence Irvine estime que c'est un travail de mise en réseau de gens (*networking*)⁵⁸⁷. Ainsi le bureau d'Antrim Road est un centre de ressources à disposition des groupes de quartiers et un lieu de mixité important⁵⁸⁸. Selon Florence Irvine, l'objectif consiste à accompagner les efforts de discussions en mettant en relation les

⁵⁸² Joe Camplisson, Entretien n°1, Annexe H.

⁵⁸³ Florence Irvine est secrétaire de la Commission CRC (1969-74) entre 1972 et 1974. Elle travaille ensuite avec Joe Camplisson pour l'association *Northern Ireland Resettlement Association*, qui devient *Community Development Centre* en 1975. En 1978, elle s'engage auprès d'autres personnes dans un projet de centre de formation pour adolescents et jeunes adultes. Le centre se situe dans une rue reliant les quartiers Falls (catholique et républicain) et Shankill (protestant et loyaliste). Le centre existe toujours, et Florence Irvine en est maintenant la directrice. Florence Irvine, entretien, *Impact Training*, Lanark Road, Belfast, 29 septembre 2005. L'entretien ne se trouve pas en annexe, car Florence Irvine a souhaité qu'il ne soit pas enregistré.

⁵⁸⁴ Jackie Hewitt, Entretien n°7, Annexe H.

⁵⁸⁵ Joe Camplisson, Entretien n°1, Annexe H.

⁵⁸⁶ Jackie Hewitt, Entretien n°7, Annexe H.

⁵⁸⁷ Florence Irvine, entretien du 29 septembre.

⁵⁸⁸ Joe Camplisson, *Grassroots Leadership (1)*, Newtownabbey, Island Publications, juin 2005, p. 28.

personnes influentes. C'est un travail dangereux. Il s'agit aussi de calmer les ardeurs afin d'éviter les assassinats pour querelles internes et de réunir des responsables paramilitaires en prétextant des conférences, comme le faisaient les animateurs de la Commission (CRC, 1969-1974).

L'engagement du gouvernement auprès du CDC paraît donc surprenant. Joe Camplisson l'explique ainsi dans un entretien récent accordé à Michael Hall et publié dans une série intitulée *Grassroots Leadership* :

Lorsque l'Exécutif transcommunautaire lui-même s'est effondré à la suite de la grève de l'UWC et qu'on est revenu à une situation où la politique est exercée par la rue, je pense que le gouvernement britannique a peut-être regretté l'absence de la Commission [*Community Relations Commission*, 1969-1974], et c'est peut-être la raison pour laquelle ils ont soutenu, par l'entremise d'organismes de financement non-gouvernementaux tels que Rowntree, la création du *Northern Ireland Community Development Centre*, établi par Joe Mulvenna, Brendan Henry, Pat McCarthy et moi-même. Nous avons utilisé le bureau situé à *Antrim Road* qui avait été inauguré dans le nord de Belfast par la Commission. J'ai le sentiment que le gouvernement a vu que le travail que nous entreprenions était important. A mon sens, ils se sont rendu compte qu'il y avait des questions auxquelles il fallait répondre mais que l'on ne pouvait pas régenter dans un sens gouvernemental conventionnel. Ce qu'on a fait dans le bureau d'*Antrim Road* représentait fondamentalement une continuation du travail de la Commission, mais d'une manière plus limitée. Le potentiel était extraordinaire, grâce à la diversité des personnes présentes dans le comité de direction, du Père Des Wilson au Colonel 'Barney' Filor.⁵⁸⁹

Camplisson souligne ici le fait que le gouvernement cherche à soutenir des projets non conventionnels, même s'il ne souhaite pas s'engager lui-même dans la mise en place de politiques nouvelles et originales (comme l'était le programme de CR en 1969). Il aide néanmoins des initiatives audacieuses œuvrant dans le domaine des CR. Dans le même ordre

⁵⁸⁹ *Ibid.*, pp. 27-28 : "Whenever the power-sharing Executive itself collapsed in the wake of the UWC Strike and the situation reverted to street politics again, I think the British government perhaps regretted the absence of the Commission, which is perhaps why they supported, through non-governmental funding agencies such as Rowntree, the establishment of the Northern Ireland Community Development Centre, which Joe Mulvenna, Brendan Henry, Pat McCarthy and I set up. We used the same office on the Antrim Road which had been opened in North Belfast by the Commission. My feeling is that the government saw that there was value in the work we were undertaking. I think they realised that there were issues which needed to be addressed which couldn't be dealt with in a conventional governmental sense. What happened at the Antrim Road office was basically a continuation of the Commission's work, but in a more limited way. By bringing individuals as diverse as Fr. Des Wilson and Col. Barney Filor onto its board it contained great potential."

d'idées, le gouvernement apporte une aide à un organe indépendant de CD(1), mis en place par le mouvement associatif en 1975 : CONI (*Community Organisations in Northern Ireland*). Plusieurs sources confirment effectivement que le gouvernement soutient cet organe par le truchement du ministère de l'Éducation⁵⁹⁰, même si les montants de l'aide ne sont pas précisés. CONI prend forme dans un contexte où les militants tentent de résorber les manques exacerbés par la disparition de la Commission (*Community Relations Commission*, CRC, 1969-1974). Plusieurs personnes réitèrent le besoin d'un organe indépendant permettant de développer les pratiques de CD(1)⁵⁹¹. Les avantages seraient multiples : la structure indépendante pourrait évaluer le travail de CD, encourager les associations à délimiter leurs propres besoins, et ainsi ne pas suivre une ligne de travail préétablie, travailler avec les groupes marginalisés de la société, repenser les modes de participation démocratique dans les organes statutaires, etc. Dans l'idéal, les membres de l'organe seraient représentatifs du mouvement associatif et de la société civile⁵⁹². Cela serait le garant de l'indépendance de l'organe. Certains membres du mouvement associatif, inquiets du devenir du travail social suite à la disparition de la Commission, organisent une conférence à *Magee University College* en 1974⁵⁹³. Les discussions portent sur la nature des problèmes sociaux dans les milieux défavorisés et les limites de CD(1) pour les résoudre. Dans son travail doctoral, Woods rapporte que les débats tournent autour de notions essentielles dont l'image souvent négative des associations locales accusées de radicalisme ou de proximité avec des activités 'terroristes', mais aussi sur la portée politique du travail de CD(1) et sa pertinence⁵⁹⁴. Il

⁵⁹⁰ Voir notamment dans Anne Sloan, *Report on the Work of the Forum from June '78-February '80*, Belfast, Community Education Forum, 1980, p. 2 ; T. Lovett, C. Clarke, A. Kilmurray, *Adult Education and Community Action*, Kent, Croom Helm, 1983, p. 52.

⁵⁹¹ Voir le rapport de l'équipe de CDO, *The Need for an Independent Community Development Agency*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974, pp. 1-2 et Kevin Loughran dans *Independence and Community Development in Northern Ireland*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974, p.2 : "En avançant cet argument je ne dis pas que *seulement* un organisme ou une institution peut pratiquer *community development*. L'idée est que c'est une partie essentielle d'un programme de *community development* et un point d'ancrage important pour un tel programme (c'est certainement le cas en Irlande du Nord). Un organisme ou une institution indépendante devrait compléter le travail des ministères ou organismes d'Etat. " / "To argue this is not to suggest that *only* an independent agency or institution can do community development. The argument is that it is a necessary part of a community development programme and a valuable focus for it (certainly this is the case in Northern Ireland). An independent agency or institution should compliment government departments or agencies."

⁵⁹² Selon les animateurs (CDO) de la Commission, il faudrait, dans l'idéal, 50% des membres représentant les communautés, 25% des organismes statutaires (à condition qu'ils connaissent les fondements de CD(1)) et 25% de personnes ayant une certaine expérience de la société (syndicats, chef d'entreprise, avocat, etc.). La réalité est souvent différente, avec une représentation plus grande des membres de services statutaires. Voir dans : *The Need for an Independent Community Development Agency*, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁹³ Voir dans Hugh Frazer, "Looking Back – A Personal View from Three Practitioners. Community Work in Northern Ireland", in *Community Development Journal*, vol.14, n°3, 1979, pp. 182-186.

⁵⁹⁴ Roberta Carol Woods, "The State and Community Work in Northern Ireland 1966-1982", PhD non publié, Université de Coleraine, 1989, pp. 153-155.

n'existe pas de consensus sur ces questions, mais les discussions trahissent un autre débat de fond sur les modalités de réalisation des changements sociaux. Il faut préciser que cette question reste centrale à tout mouvement associatif ou civil ; nous y avons déjà fait référence dans cette étude car elle a provoqué des changements au sein du secteur du travail social au Royaume-Uni dans les années 1960. Persuadés qu'une nouvelle forme d'intervention sociale plus indépendante et radicale permettrait de mieux confronter les divers problèmes rencontrés, certains spécialistes avaient effectivement lancé de nouvelles pratiques appelées *community work* et *community development*. Le même débat a lieu en Irlande du Nord après la disparition de la Commission (CRC, 1969-1974). Certains estiment que les changements s'effectuent de l'intérieur du système politique tandis que, pour d'autres, il faut être en dehors du système pour pouvoir les mener.

Malgré ces différends, un comité d'organisation est établi visant à concevoir la création d'un nouvel organe. A ce moment, il semblerait que CD(1) soit la stratégie permettant de réunir tous les points de vue. Ce comité d'organisation recommande la création d'un organe de CD(1) indépendant. Le mouvement associatif, dans sa diversité, arrive à mettre en place cet organe en 1975 : il s'agit de CONI (*Community Organisations in Northern Ireland*) et le gouvernement s'engage à soutenir cet organe⁵⁹⁵. La nature et la structure du nouvel organe, CONI (*Community Organisations in Northern Ireland*) sont précisées en février 1975⁵⁹⁶. Pendant la première année de fonctionnement, les objectifs suivants sont établis : promouvoir CD(1) en Irlande du Nord, soutenir les initiatives associatives, être non-sectaire et apolitique, créer un espace de débat pour les groupes de façon à ce qu'ils puissent se rencontrer, échanger des idées et des pratiques. Quant à la philosophie de travail de CONI, elle est « non directive » selon Lovett, par opposition à une philosophie plus radicale aspirant à la création d'un mouvement social⁵⁹⁷. Mais CONI doit faire face à des tensions internes. Woods résume ainsi les difficultés :

Un grand nombre des questions soulevées lors de cette conférence et les précédentes [série de conférences organisées par des militants associatifs autour de la création de CONI en 1974 et 1975], telles que la politisation du travail de *community work* et le développement d'une philosophie générale pour *community work*, ne furent pas résolues.

⁵⁹⁵ Voir notamment dans Anne Sloan, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁹⁶ Sam McCready, *Empowering People, Community Development and Conflict 1969-1999*, Belfast, The Stationery Office, 2001, p.36 et Roberta Carol Woods, *op. cit.*, pp. 156-157.

⁵⁹⁷ Tom Lovett in Roberta Carol Woods, *op. cit.*, p. 158 : "(...) it was decided that the organisation should be essentially non-directive, (...)". Voir également T. Lovett, C. Clarke, A. Kilmurray, *Adult Education and Community Action*, *op. cit.* ; Hugh Frazer "Looking Back – A Personal View from Three Practitioners. Community Work in Northern Ireland", *op. cit.*, pp. 182-186.

Comme on peut s’y attendre, CONI hérita de ces difficultés. Ceci ne revient pas à dire que CONI ne fut pas capable de représenter les associations au sujet de questions importantes, et quelques rapports utiles furent publiés sur une série de questions touchant les associations. Mais l’existence de CONI fut courte ; elle fut établie en 1975 et dissoute en 1979.⁵⁹⁸

Les désaccords internes ont grandement contribué à arrêter les activités de CONI en 1979, tout comme l’arrivée d’un nouveau gouvernement britannique conservateur la même année, un gouvernement moins enclin à soutenir des projets associatifs dits alternatifs. Par ailleurs, les groupes locaux protestants ne prennent pas part au projet promu par CONI et préfèrent se regrouper à partir de 1976⁵⁹⁹ sous un organisme propre appelé UCAG (*Ulster Community Action Group*), lié à l’UDA (*Ulster Defence Association*)⁶⁰⁰. Plusieurs sources confirment que ce regroupement est également soutenu par le gouvernement⁶⁰¹. La création par des militants loyalistes d’un organe parallèle à CONI a souvent été perçue comme un facteur ayant causé la dissolution de CONI, mais en prenant connaissance des motivations des fondateurs d’UCAG, nous pouvons constater que la question est plus complexe. Voici d’abord l’un des témoignages :

J’étais l’un des initiateurs d’UCAG et l’une des raisons de sa création était de donner une expression alternative à la voix paramilitaire, une alternative à la violence. (...) Les gens avec qui je travaillais vivaient sous la menace et ils n’avaient aucune sorte d’objectifs politiques précis mais ils étaient réactifs. Donc, dans une tentative de politiser leur rôle et de fixer des objectifs de nature positive qui pouvaient être atteints politiquement, l’UCAG est devenu la section de l’UDA orientée vers l’associatif.⁶⁰²

⁵⁹⁸ Roberta Carol Woods, *op. cit.*, p. 157 : “Many of the issues raised at this and previous conferences, such as the politicisation of community work and the development of an overall philosophy for community work, were not resolved. As might be expected, CONI inherited these difficulties. That is not to say that CONI was not able to represent community groups on a number of important issues, and some useful reports were published on a range of issues facing community groups [19]. But CONI’s life was short; it was established in 1975 and disbanded in 1979.”

⁵⁹⁹ E. Cairns, J. Van Til, A. Williamson, *Social Capital, Collectivism-Individualism and Community Background in Northern Ireland*, *op. cit.*, Annexe F, p. 61.

⁶⁰⁰ Roberta Carol Woods, *op. cit.*, pp. 158-159 et Sam McCready, *op. cit.*, pp.48-51.

⁶⁰¹ Les aides (dont les montants ne sont pas spécifiés) proviennent du ministère de l’Education. Voir dans : N. Acheson, B. Harvey, J. Kearney, A. Williamson, *Two Paths, One Purpose. Voluntary Action in Ireland, North and South*, Dublin, Institute of Public Administration, 2004, p. 44 ; T. Lovett, C. Clarke, A. Kilmurray, *Adult Education and Community Action*, *op. cit.*, p. 52 ; E. Cairns, J. Van Til, A. Williamson, *Social Capital, Collectivism-Individualism and Community Background in Northern Ireland*, *op. cit.*, Annexe F, p. 61.

⁶⁰² Témoignage anonyme cité dans Tom Lovett, Norman Gillespie, Deirdre Gunn (eds), *Community Development, Education and Community Relations*, Belfast, Community Research and Development Centre,

Il faut placer cette évolution dans une phase nouvelle de l'UDA qui cherche, après la grève de mai 1974, à développer son action politique (comme nous l'avons déjà précisé avec la création d'une coordination des forces loyalistes ayant participé à la grève, *Ulster Loyalist Central Co-ordinating Committee*, ULCCC) mais également sociale. La création d'UCAG participe de cette démarche de construction d'une identité loyaliste issue des classes ouvrières ; elle permet de développer des modes d'action politiques et associatifs non paramilitaires. Même si l'existence d'un organisme regroupant les associations protestantes (tel que l'UCAG) a souvent été perçue comme ayant causé la fin de CONI, et Woods argue en ce sens, il convient plutôt de placer l'émergence d'UCAG dans une démarche à part, concernant surtout les loyalistes de l'UDA motivés par le développement de leur communauté. Dans ce cas, l'auteur de cette étude pense que CONI représente plutôt pour eux un modèle à suivre qui leur permettrait de renforcer les éléments constituant cette communauté et marquant une différence claire avec les élites unionistes et loyalistes traditionnelles. L'existence d'UCAG ne représente donc pas forcément un échec pour CONI et d'autres raisons plus fortes ont mené à l'arrêt de ses activités, dont les désaccords internes et le changement de politique opéré par le nouveau gouvernement britannique après 1979, évolution dont nous parlerons plus en détail par la suite.

Ainsi, nous avons souligné que le gouvernement abolit en 1974 l'organe central de CR (la Commission *Community Relations Commission*, 1969-1974) et supprime le ministère de CR lors de la mise en place du système de *direct rule*. Il tente cependant, par des moyens moins visibles que la mise en place d'un organe central de gestion, de perpétuer certaines des fonctions de CR menées par la Commission. D'une part, il crée un programme conventionnel de financement de projets associatifs de CR au sein du ministère de l'Éducation⁶⁰³. Mais, d'autre part, il apporte son soutien à des initiatives associatives qui continuent, à leur façon, certaines des politiques de la Commission. Ainsi, le *Community Development Centre* (CDC) œuvre dans le domaine de la facilitation et de l'échange entre *community workers* catholiques et protestants de Belfast, le regroupement *Community Organisations Northern Ireland* (CONI) promeut la méthode de *community development* tout en encourageant le travail transcommunautaire et les *Ulster Community Action Groups* (UCAG) contribuent à développer les compétences des groupes associatifs dans les quartiers loyalistes défavorisés.

University of Ulster, 1995, p. 25 : "I was one of the initiators of UCAG and one of the reasons for its coming into being was to give an alternative expression to the paramilitary voice – an alternative to violence. (...) The people that I was dealing with were under threat and they didn't have any sort of clear-cut political objectives but they were reactive. So in an attempt to politicise their role and to set some objectives of a positive nature that could be attained politically, UCAG became the community oriented aspect of the UDA."

⁶⁰³ Ce programme est le seul à hériter de l'appellation *community relations*.

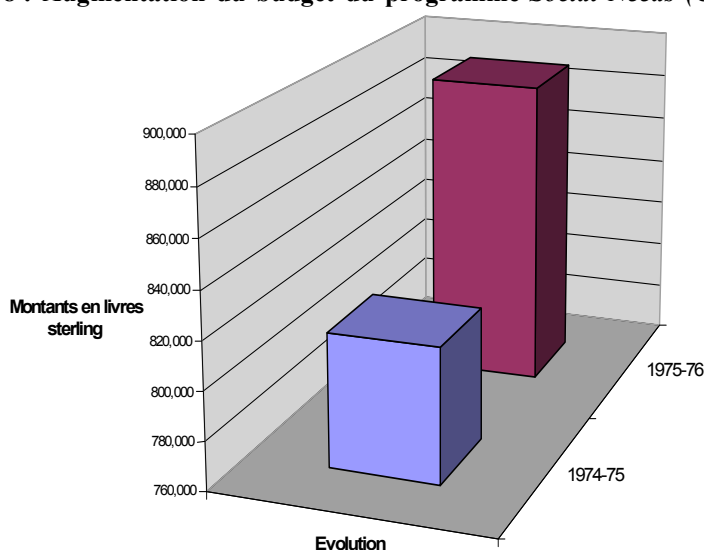
II.2. Quelle suite pour la mission de lutte contre la précarité ?

Des missions supplémentaires, auparavant attribuées au ministère de CR, sont redistribuées dans des structures gouvernementales éclatées. Il s'agit des programmes ciblant les quartiers défavorisés. Le financement des centres de loisirs et sportifs pour les jeunes est transféré de l'ancien ministère de CR au ministère de l'Éducation⁶⁰⁴, tout comme la mission d'amélioration des conditions sociales, des équipements sportifs mais aussi de soutien au secteur associatif⁶⁰⁵. Nous assistons ici à une dissociation claire des objectifs de CR et d'aide sociale, alors que les premiers se retrouvent en fait esseulés. Les deux missions, fortement liées entre 1969 et 1974, sont désormais séparées. Les populations catholique et protestante des quartiers défavorisés ont effectivement vu leur situation s'aggraver pendant les années de crises sociales et politiques entre 1969 et 1974, qui ont été décrites en amont. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement travailliste mette l'accent sur des mesures d'aide sociale. Par exemple, le budget attribué au programme *Social Needs (Grants) Act* 1970 atteint presque celui des CR en 1975 :

⁶⁰⁴ Voir *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – vol. 882, House of Commons, Official Report, Session 1974-75*, Londres, H.M.S.O., 1975, communication écrite du 4 décembre 1974, colonnes w504 et 505.

⁶⁰⁵ Comme nous pourrions le constater, le ministère de l'Éducation entend déléguer ces responsabilités aux autorités municipales, contrairement à ce que préconisait la loi de réorganisation des autorités municipales de 1972. Voir Roland Moyle cité dans Roberta Carol Woods, *op. cit.*, p. 161 : “District Councils ought to be given a more positive role in the improvement of social and sporting life in their districts and in encouraging community activity.”

Graphique 8 : Augmentation du budget du programme *Social Needs (Grants) Act 1970* en 1975



Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1974-75*, Londres, HMSO, 1975, pp. 163-66 et *Northern Ireland Appropriation Accounts 1975-76*, Londres, HMSO, 1976, pp. 109-110.

L'assistance sociale dans les quartiers défavorisés et le travail d'amélioration des relations communautaires sont perçues comme séparées. La Commission de CR (1969-1974) elle-même avait mis en exergue la nécessité de travailler sur les besoins des populations en termes d'infrastructures et de transports, comme nous l'avons vu à plusieurs reprises⁶⁰⁶ et le ministère de CR (1969-1974) s'occupait de la distribution des aides sociales sous la loi *Social Need (Grants) Act Northern Ireland 1970*. Mais il s'agit de savoir comment est apportée cette aide. Nous remarquons d'abord que le ministre de l'Education entend responsabiliser les autorités municipales dans sa mission de lutte contre la pauvreté. Mais quelles sont les modalités d'application des divers programmes sociaux ? On peut s'attendre à ce qu'elles restent imprécises, comme il en était le cas pour la Commission de CR. En 1972 déjà, Hayes regrettait le rôle vague de prestataire de services rempli par la Commission :

L'amélioration des Relations Communautaires [sic] n'était considérée que comme une activité sensiblement périphérique désignée afin d'encourager les modérés des deux camps à se réunir dans une relation indéterminée, et particulièrement à encourager les

⁶⁰⁶ Le mouvement associatif est lui aussi confronté à un dilemme similaire car en développant une forme de travail social en zone de conflit, les militants oscillent parfois entre des activités dites de 'bien-être' social et de résolution de conflit.

catholiques à prendre part au fonctionnement du système réformé. Peut-être héritées de la première époque du travail de relations communautaires en Angleterre, les activités proposées aux organes de relations communautaires étaient décrites en des termes vagues d'avantages sociaux, la Commission ayant des relents d'organe de Services Sociaux, surtout dans ses rapports aux groupes et aux associations de bénévoles.⁶⁰⁷

Ainsi, nous pouvons supposer que les missions de CR et de lutte contre la pauvreté avaient été rapprochées à partir de l'hypothèse non formulée (ni prouvée) selon laquelle l'amélioration des conditions de vie aide à la normalisation de relations conflictuelles. En outre, l'idée proposée par le ministre de l'Education de transmettre ces responsabilités aux municipalités comporte des risques car la délégation n'est pas accompagnée de mesures garantissant une application homogène à l'échelle locale. Or, ces autorités avaient été critiquées pour leur partialité dans certains domaines de gestion. Nous constaterons que la nouvelle organisation conduit certaines municipalités à favoriser le travail associatif conventionnel au détriment d'approches originales.

Outre le fait qu'elles aient des budgets similaires dans la nouvelle organisation, il existe une autre ressemblance entre les programmes de CR et d'aide sociale : leur mode de fonctionnement est fondé sur l'assistance financière apportée aux associations œuvrant sur le terrain. Ainsi, et pour mieux comprendre comment le dispositif évolue dans les années à venir, il est important de s'arrêter un instant sur les structures permettant aux pouvoirs publics d'octroyer des subventions aux associations. Cela nous permettra en outre d'étudier l'organisation des rapports liant les pouvoirs publics au mouvement associatif.

III. Des relations en mutation entre les pouvoirs publics et le mouvement associatif

Avant de décrire les paramètres dictant les rapports entre les pouvoirs publics et le mouvement associatif, il semble nécessaire de tracer les contours de ce dernier précisément à

⁶⁰⁷ Maurice Hayes, *Community Relations and the Role of the Community Relations Commission in Northern Ireland*, Londres, Runnymede Trust, 15 juin 1972, p. 11: "The improvement of Community Relations was seen as a fairly peripheral activity designed to encourage the moderates of both sides to come together in some indeterminate relationship, and particularly to encourage Catholics to participate in the operation of the reformed system. Perhaps as a legacy of the early days of Community Relations work in Britain, the range of possible activities of the Community Relations agencies was described in vaguely social welfare terms – with the Commission having many overtones of a Council of Social Services – especially in its relationships with voluntary groups and bodies."

partir de 1974 et 1975, suite à l'abolition de la Commission de CR (1969-1974), et jusqu'en 1979 car cette époque représente une période culminante dans l'évolution de *community work*. Le mot d'ordre est à l'indépendance : les coopératives, les centres d'éducation pour adultes, les associations diverses se multiplient, tous gérés de façon autonome principalement par des militants bénévoles. L'attrait pour ces projets s'explique différemment pour les catholiques et pour les protestants : concernant les premiers, nous avons déjà indiqué que leur qualité particulière d'être ancrés dans une philosophie progressiste autogestionnaire s'accorde bien avec les idées politiques dominantes de recherche de séparation ou d'autonomie par rapport au pouvoir britannique. Quant aux classes ouvrières protestantes, nous avons également noté un changement parmi elles suite à la grève de mai 1974 ; le fait d'avoir réussi à mener cette expérience par leurs propres moyens leur a donné confiance ; ils s'engagent volontiers dans des projets associatifs proches de CD(1).

III.1. Un mouvement associatif vigoureux

Ainsi, les entreprises coopératives connaissent un essor important⁶⁰⁸. Jim McCorry établit avec d'autres activistes plusieurs magasins associatifs dont *Andersonstown People's Co-op*⁶⁰⁹. Dans les quartiers à l'interface des deux communautés, des centres de formation professionnelle pour adolescents et jeunes adultes sont établis. L'un d'entre eux, *North Shankill Training Organisation*, accueille 200 jeunes et emploie des résidents locaux originaires des deux communautés⁶¹⁰. Suivant une approche informelle à l'éducation, où la population locale choisit les sujets des cours et les intervenants (des professeurs d'université, des employés des *Arts Councils*, des membres de partis politiques divers), des cours sont organisés au sein de centres d'apprentissage pour adultes. *Springhill Community House* en constitue un exemple⁶¹¹. Ainsi, les témoignages⁶¹² de quelques militants de l'époque rendent bien compte du désir omniprésent de créer des options alternatives aux organisations traditionnelles considérées comme trop conservatrices. Dans certains quartiers défavorisés,

⁶⁰⁸ Voir Joe Camplisson, *Grassroots Leadership (1)*, Newtownabbey, Island Publications, juin 2005, p. 29 et Hugh Frazer, "Cooperatives and Community Development", in *Scope, A Review of Voluntary and Community Work in Northern Ireland*, n°10, mai-juin 1977, p. 2-4.

⁶⁰⁹ Jim McCorry, *Grassroots Leadership (3)*, Newtownabbey, Island Publications, juin 2005, pp. 10-11.

⁶¹⁰ Florence Irvine, entretien du 29 septembre 2005.

⁶¹¹ Des Wilson, *Grassroots Leadership (2)*, Newtownabbey, Island Publications, juin 2005, p. 7.

⁶¹² Voir les livrets publiés par Farset Community Think Tanks Projects : *Grassroots Leadership (1)*, *Recollections by May Blood and Joe Camplisson*, Newtownabbey, Island Publications, juin 2005 ; *Grassroots Leadership (2)*, *Recollections by Fr. Des Wilson and Tommy Gorman*, Newtownabbey, Island Publications, juin 2005 ; *Grassroots leadership (3)*, *Recollections by Jim McCorry and Jackie Hewitt*, Newtownabbey, Island Publications, juin 2005. Voir également : Tom Lovett, "Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland", Belfast, sans éd., 1976, p. 16.

community work constitue un mode de vie. Sur le terrain, l'engagement pour l'amélioration des conditions de vie est vécu comme un geste 'naturel'. Ce militantisme 'social' répond à deux besoins : aider la population locale et essayer de résoudre les questions donnant lieu à des actes violents.

Ainsi, Jackie Hewitt⁶¹³ décrit deux catégories de travail, celui de l'amélioration des conditions de logement, de travail, etc., et celui, en parallèle, de prévention des actes de violence. Dans un entretien récent, il reconnaît que l'approche était parfois simpliste dans les années 1970 :

On disait des choses du genre 'Voilà des jeunes gens au coin de la rue et s'ils avaient un centre social, ils y seraient et ne seraient pas en train de se battre'. Je pense que c'était naïf, je veux dire les gens se battaient pour d'autres choses aussi. Et nous avons vite compris qu'il nous fallait faire un travail plus profond, éduquer, parler de diversité culturelle, faire un travail de réconciliation.⁶¹⁴

La plupart des initiatives participent du travail de CD(1) et consistent, selon Florence Irvine, à « développer les gens de façon à ce qu'ils provoquent un changement dans leur système⁶¹⁵. » Les militants de CD(1) souhaitent contourner les pratiques d'assistance. Une anecdote racontée par Jackie Hewitt expose relativement bien les techniques de CD(1). Dans les années 1970, Jackie Hewitt et Joe Camplisson se rendent à une réunion dans un quartier mixte où les résidents désirent s'organiser en un comité. Jackie Hewitt raconte :

(...) j'étais moi-même passé par là et j'avais déjà fait tout ça. Alors j'ai dit 'Ecoutez, je connais des gens qui ont une salle, je vais aller les voir et vous aurez la salle'. Ensuite ils ont dit 'Alors il faudra qu'on le fasse savoir aux gens', 'Je m'en charge, je vous imprime ça'. Et c'est comme ça que ça s'est passé et après la réunion on est sorti et j'ai dit à Joe 'C'était une bonne réunion', et Joe m'a dit 'Tu te souviens ce que tu as à faire ?' et je lui

⁶¹³ Jackie Hewitt s'est engagé dans l'action militante de *community work* dans les années 1970 dans son quartier d'Ainsworth (quartier protestant). Il a rencontré Joe Camplisson dans le cadre du *Community Development Centre* (1974-78) ; il s'y est familiarisé avec les principes de CD. Il a été l'un des membres fondateurs du projet de CD dénommé Farset à Belfast.

⁶¹⁴ Jackie Hewitt, Entretien n°7, Annexe H : "We were saying like 'Here's young people down there and if they had a community centre, they would be in the community centre and they wouldn't be fighting'. I think that was naïve, I mean there were other things that people were fighting about. And we quickly found that there was something deeper we needed to do and it was about education, it was about talking about cultural diversity, it was about reconciliation."

⁶¹⁵ Florence Irvine, entretien du 29 septembre 2005 : "To develop people so that they bring change to their system."

ai dit ‘Trouver la salle, imprimer les tracts, les faire distribuer’... Et il me dit ‘Et tu sais ce qu’ils doivent faire eux : RIEN !’ Là j’ai appris la leçon. Ça, ce n’était sûrement pas du CD.⁶¹⁶

Les techniques de CD(1) sont appliquées justement pour la large marge de manœuvre qu’elles offrent. Jackie Hewitt en atteste :

JE : Qu’est-ce qui vous a attiré dans CD?

JH : Je ne pense que cela m’ait attiré en soi. En fait on s’est rendu compte qu’il y avait certaines choses à faire. Alors, s’il fallait faire ces choses, qui allait les faire ? On n’a pas regardé CD et pensé ‘c’est ça CD’. On a compris graduellement ce que les gens voulaient dire par CD. Et c’est exactement ça CD.

JE : De toute façon vous le pratiquiez déjà. C’est juste une appellation.

JH : En regardant en arrière, on a eu de la chance que ça se soit passé ainsi, qu’on n’ait eu aucune idée préconçue des règles de CD.

JE : Pourquoi ?

JH : Parce que je crois que les gens ont tellement essayé de définir CD. Il n’y avait pas de préconceptions sur CD et les gens l’ont défini de plusieurs manières jusqu’à en faire quelque chose qu’il n’est pas. Les gens deviennent experts de CD, mais l’expertise dans le domaine de CD tend à occulter ce qui doit être fait dans la communauté. Il faut être flexible et il faut répondre aux besoins.⁶¹⁷

La méthode de CD(1) reste donc toujours attractive pour un grand nombre de militants associatifs, malgré la disparition de l’organe l’ayant promue. A ce propos, entre 1969 et 1974,

⁶¹⁶ Jackie Hewitt, Entretien n°7, Annexe H : “I had been there and I had done that. And I said ‘Look I know somebody who has got a hall, I’ll go and see them and I’ll get you that hall’. And then they said ‘What we’ll need then is to notify people’, ‘Leave that with me, I’ll get that printed for you’. And that’s the way the whole thing went on and after the meeting we came out, and I said to Joe ‘That was a good meeting’, and Joe says ‘Do you know what you have to do?’ and I said ‘To get a hall, to get the leaflets printed, to get them circulating...’. And he says ‘Do you know what they have to do : Nothing!’. So, lesson learned. That definitely wasn’t CD.”

⁶¹⁷ Jackie Hewitt, Entretien n°7, Annexe H : “JE : What appealed to you in CD ? JH : I don’t think it appealed to me per se. I mean we recognised that there things that needed to be done. Then if those things needed to be done, then who was going to do it ? We didn’t look upon it and say ‘here’s CD’. And this is what CD is about. We gradually understood what people meant by CD. JE: And you were doing it anyway, it’s just what you call it. JH : Looking back, it was fortunate that it happened that way, that we didn’t have any preconceived notion of the rules of CD. JE : Why? JH : Because I think people have tried to define CD so much. There was no preconception about what CD was and people have defined it in many ways into something that it is not. You know people become experts at CD, and I think that expertise in CD tends to cloud what needs to be done in the community. You need to be flexible and you need to respond to the need.”

la Commission de CR aidait au développement d'un réseau de travailleurs sociaux, d'universitaires et de militants bénévoles, tous engagés en faveur d'une « amélioration des relations communautaires » par voie de CD(1). Les pratiques n'étaient pas toutes identiques et il existait des divergences d'opinion sur les méthodes employées et les finalités du travail. Avant même que la Commission ne soit abolie officiellement en décembre 1974, il existait différentes visions de ce qu'il fallait faire. A noter que par exemple le projet préconisé par l'équipe des animateurs (CDO) en 1974⁶¹⁸ n'avait pas fait l'unanimité absolue au sein de l'équipe. Dans le cadre de la thèse intitulée 'Community Development and Community Relations: The Community Development Programme of the Northern Ireland Community Relations Commission: an Introductory Study', l'un d'entre eux, appelé Louis Boyle, témoigne en 1976 de la diversité des points de vue au sein de l'équipe :

L'un des membres de l'équipe ne signa pas le document. Il faudrait souligner ici que l'équipe n'était pas un groupe uni et homogène, et il y avait une diversité considérable d'opinions sur bon nombre de questions. Par conséquent, ce document était au mieux un compromis, et les divisions internes ont toujours été un facteur limitant, restreignant toute démarche. Même l'équipe de CDO était divisée concernant les démarches et certains aspects des lignes à suivre.⁶¹⁹

Or les désaccords persistent après l'abolition de la Commission. A partir de 1975, le mouvement associatif se retrouve sans espace de référence et sans consensus sur la ligne à suivre. L'impact du travail accompli grâce à la Commission n'a pas pu être évalué correctement. De ce fait, les militants associatifs, au lendemain de ce qu'ils considèrent comme « l'âge d'or » du travail de CD/CR, se retrouvent avec un manque d'analyse de la phase expérimentale (1969-1974), certaines études sociologiques non abouties et une politique de travail indéfinie. L'approche devient alors pragmatique et réactive, par opposition à une stratégie anticipative. De plus, l'utilisation de la stratégie de CD(1) pour faire du CR n'ayant pas montré ses fruits, la question de sa pertinence est souvent posée. Par exemple, selon Tom Lovett, l'objectif principal de CD(1) n'est pas le travail intercommunautaire, ce à

⁶¹⁸ Community Relations Commission, *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some Proposals*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974.

⁶¹⁹ F.L. Boyle, "Community Development and Community Relations: The Community Development Programme of the Northern Ireland Community Relations Commission: an Introductory Study", PhD non publié, New University of Ulster, 1976, p. 16, note de bas de page n°2 : "One of the team did not sign the paper. It should be stressed here that the team was not a united homogeneous group, and there was considerable variance of opinion on many issues. Consequently this paper was at best a compromise, and these divisions were always a limiting factor restraining any action being undertaken. The Team itself was divided on both action and aspects of policy."

quoi s'attachait la Commission. CD(1) représente en revanche une réponse adéquate aux problèmes majeurs que sont la pauvreté, les inégalités économiques et sociales⁶²⁰. Certains perçoivent les désaccords portant sur les méthodes comme une pierre d'achoppement, freinant le développement du mouvement⁶²¹. Des questions deviennent problématiques, notamment sur la façon dont les décisions sont prises par les pouvoirs publics et comment les aides sont distribuées. Elles sont récurrentes car les acteurs du mouvement associatif restent insatisfaits des réponses gouvernementales. Ce mécontentement peut représenter une étape dans la construction d'un mouvement social radical dont beaucoup rêvent⁶²². La nouvelle organisation des rapports liant les pouvoirs publics à ce mouvement associatif divisé mais dynamique jouera un rôle important dans son évolution, comme nous le verrons maintenant.

III.2. La nouvelle organisation du réseau de solidarité : formalisation et fragmentation

Concernant l'aide apportée aux associations, la réorganisation administrative à partir de 1974 conduit à des changements. Cette fonction n'est plus prise en charge par un dispositif centralisé et identifiable associant un organe relais (la *Community Relations Commission*, 1969-1974) et un ministère (le ministère de CR 1969-1974). Elle est désormais disséminée parmi les deux ministères de l'Education (*Department of Education Northern Ireland*, DENI) et de la Santé et les Services Sociaux (*Department of Health and Social Services*, DHSS). Dans ces temps politiquement chahutés que représentent les années 1974 et 1975, les dirigeants préfèrent confier des missions à des institutions établies plutôt que s'aventurer dans la création d'organes nouveaux.

Malgré la réforme sur la diminution des prérogatives des autorités locales en 1972, il existe une tendance à la décentralisation de certains services vers ces mêmes autorités. Ainsi, le ministère de l'Education opère des changements en 1975 et demande aux *district councils* (les autorités municipales) d'aider les groupes associatifs à financer les centres sociaux ainsi que les dépenses de fonctionnement (salaires ou autres). Par ailleurs, les *councils* emploient des travailleurs sociaux, *Community Service Officers*⁶²³. En dépit du transfert des

⁶²⁰ Tom Lovett, *An Alternative View of the Role of Community Development in Northern Ireland*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1973, p. 1.

⁶²¹ Voir notamment dans : Hugh Frazer, "Community Work into the 80's", in Community Action in Northern Ireland (eds), *Community Work in a Divided Society*, Belfast, Farset Co-operative Press, 1981, pp. 20-32.

⁶²² Voir par exemple Tom Lovett, Robin Percival, "Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland", in Paul Curno (ed), *Political Issues and Community Work*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1978, p. 193.

⁶²³ Voir la circulaire ministérielle n°1975/51.

compétences effectué en 1972, les services sociaux du ministère de la Santé (DHSS) avaient commencé très tôt à décentraliser quelques-unes de leurs prestations vers les *district councils* en 1973⁶²⁴. Des agences locales assurent aussi alors le fonctionnement des services sociaux dans quatre régions (*Area Boards for Health and Social Services*), qui sont à leur tour divisées en 17 territoires (*Health and Social Service Districts*)⁶²⁵. La responsabilité de la gestion du travail social local est reléguée à ces agences locales (*Health and Social Service Districts*) et régionales (*Area Boards*).

Les nouveaux *boards* emploient des animateurs dans certaines régions dont Antrim, Belfast, Down et Armagh⁶²⁶. Un certain nombre d'employés des *boards* ne sont pas étrangers aux pratiques de CD(1), ni à l'idée de participation mise en avant par Seebom⁶²⁷. Mais la reprise à l'échelle des institutions (*boards* et *district councils*) de la philosophie de CD(1) transforme de fait la nature du travail⁶²⁸. Le programme de CD de la Commission, CD(1), subit une conversion : les *boards* et les *district councils* appliquent un modèle de CD adapté à leurs besoins, que nous allons dénommer CD(2). L'animateur de la Commission (CDO) stimulait la participation de la population sans la diriger. De 'guidage', le rapport entre l'organisme et la population devient 'assistance' et la relation entre les administrés/administrateurs est conçue de manière peu démocratique⁶²⁹. Par exemple, les personnes responsables de CD(2) au sein des *boards* ne sont pas élues mais choisies par le ministère de la Santé et des Affaires Sociales, contrairement au système en cours en Angleterre⁶³⁰. L'objectif de CD(2) consiste à obtenir l'adhésion des associations aux projets des services sociaux dits classiques (tels que l'assistance aux personnes âgées). CD(2), intégré

⁶²⁴ Voir Arthur Williamson, John Darby, "Social Welfare Services", in *Violence and the Social Services in Northern Ireland*, Londres, Heinemann, 1978, Chapitre 5, p. 78. Mais, déjà en 1973, des doutes sont exprimés sur l'efficacité d'un système ainsi structuré, sur les garanties de 'neutralité' des employés et sur le manque de consultation des besoins locaux. Voir Pat Patten, "Local Government Reform: Health and Social Services", in *Community Forum*, n°1, 1973, p. 14.

⁶²⁵ Les *councils* sont chargés de répondre aux besoins des associations en matière de centres sociaux (*Recreation and Youth Service Order*, 1973). Voir Arthur Williamson, John Darby, "Social Welfare Services", in John Darby, Arthur Williamson (eds), *Violence and the Social Services in Northern Ireland*, Londres, Heinemann, 1978, pp. 78-79 et Pat Patten, "Local Government Reform: Health and Social Services", in *Community Forum*, n°1, 1973, pp. 10-14.

⁶²⁶ Kevin Loughran, *op. cit.*, p.1.

⁶²⁷ Bill Tweed, "Community Work Comment in Northern Ireland", in *Social Work Today*, 4 novembre 1971, p. 3.

⁶²⁸ Voir les six modèles différents de CD dénombrés par Hywel Griffiths dans "The Aims and Objectives of Community Development", in *Community Development Journal. An International Forum*, vol.9, n°2, avril 1974, pp. 89-92. Extrait disponible en annexe, Annexe E.

⁶²⁹ Voir Gary Craig, "Community Work and the State", in *Community Development Journal*, vol.24, n°1, janvier 1989, p. 5.

⁶³⁰ En Angleterre certains membres des bureaux locaux des services sociaux sont élus. Voir Bill Rolston, "Some Thoughts on the Passing of the Northern Ireland Community Relations Commission", in *New Community*, vol. 5, n°3, automne 1976, p. 314.

dans les programmes gouvernementaux, représente en fait un complément de ces services. De plus, les programmes de CD(2) sont désormais séparés des activités de CR, ce qui insinue que les pouvoirs publics séparent d'un côté ce qui a trait au 'problème' sociétal nord-irlandais entre les catholiques et les protestants et, de l'autre côté, ce qui est lié à l'administration des services en Irlande du Nord dont font partie les programmes d'aide sociale.

La nécessité de mener à bien ces missions sociales dites classiques n'est pas remise en question ; il est même primordial qu'elles soient consolidées dans certains quartiers en Irlande du Nord. Mais, d'aucuns reprochent aux pouvoirs publics de tirer profit du secteur dynamique du travail associatif en Irlande du Nord, sans pour autant consulter ces militants sur leurs besoins, ni prendre en compte leurs spécificités identitaires et politiques. Dans ce sens, Lovett et Percival considèrent que : « Au fond, les hommes politiques et les fonctionnaires percevaient *community development* comme un système d'entraide autonome qui pourrait assister les autorités statutaires et les organes, mais qui devrait rester non politique.⁶³¹ » Le but ultime de CD(2) étant le bon fonctionnement des services sociaux classiques, certains militants associatifs estiment que les services gouvernementaux opèrent désormais un contrôle sur les projets locaux. Le mécanisme de contrôle se réalise notamment par la sélection de projets associatifs en fonction de critères réduits et prédéfinis selon les besoins des services ; ainsi, s'ils souhaitent obtenir une aide financière, les groupes associatifs doivent se plier aux critères⁶³².

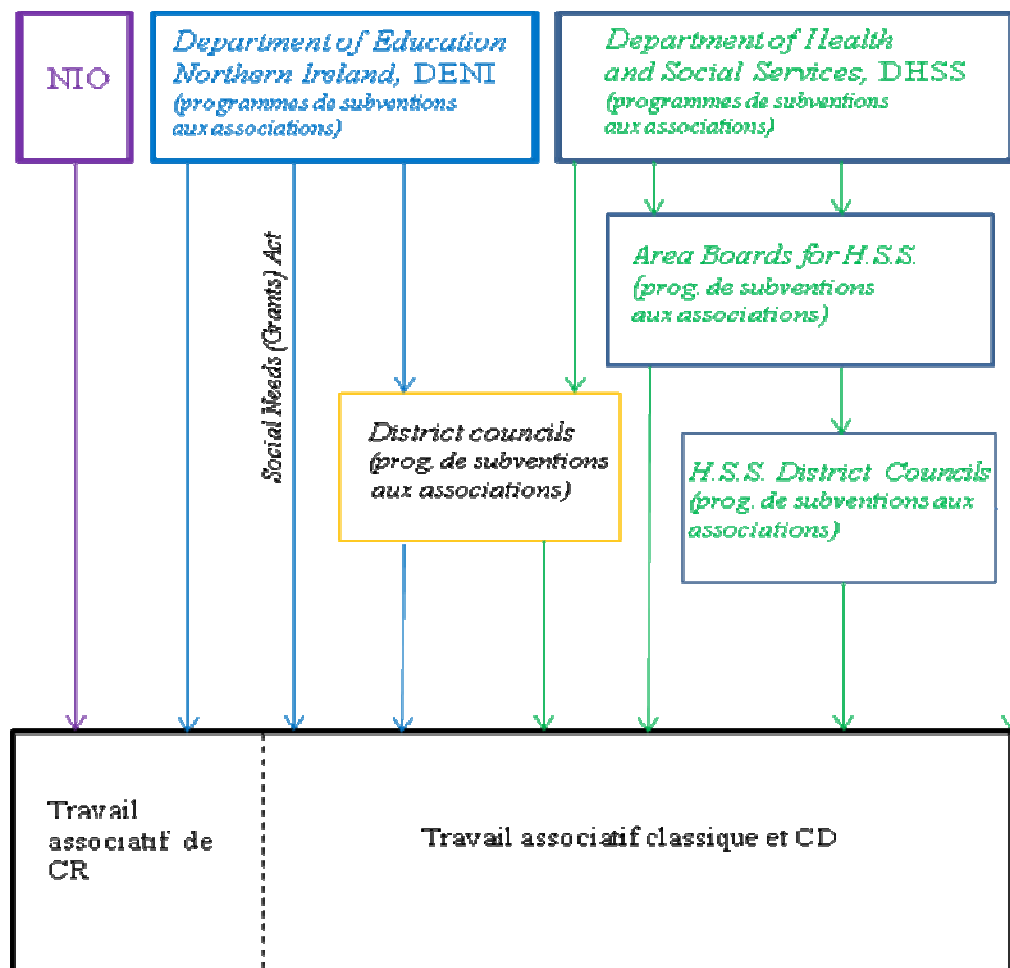
Nous ne sommes pas en mesure de juger si les services gouvernementaux tentaient véritablement à cette époque de saboter les projets de CD(1) dits alternatifs. Il faut, rappelons-le, placer les changements décrits en amont dans un contexte où se construit en Irlande du Nord le projet politique de stabilisation administrative, dont nous avons parlé précédemment. Les nouvelles dispositions en matière de développement des services d'aide sociale contribuent à consolider ce projet politique précis. C'est dans cette dynamique de stabilisation qu'il faut placer la consolidation du système d'aide au travail associatif classique, même si elle est ressentie par les militants associatifs comme une tentative de manipulation gouvernementale. Ce sentiment est renforcé par l'aspect éclaté et complexifié de l'organisation de la distribution d'aides aux associations. Nous avons tenté de la résumer par

⁶³¹ Tom Lovett, Robin Percival, "Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland", *op. cit.*, p. 187 : "Both politicians and civil servants viewed community development as essentially a system of self-help which could assist the statutory authorities and agencies, but should remain non-political."

⁶³² Ce phénomène fait partie de la relation liant les associations à un système gouvernemental quel qu'il soit (nord-irlandais ou autre). Le risque de se voir imposer des critères existe toujours, dans plusieurs pays. Il a souvent été critiqué. Certains perçoivent même cela comme une volonté de la part des services gouvernementaux de mieux contrôler la société civile. Voir D. Dearlove, *Dimensions in Modern Management*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1974.

le schéma suivant, qui réunit les aides attribuées au travail associatif dit classique (prolongeant les activités des services sociaux), de CD et de CR (soutenu par le programme de CR du ministère de l'Education et par le NIO) :

Figure 6 : Les différentes aides institutionnelles apportées au travail associatif (CR, CD et classique) après 1974



Source : Schéma synthétique établi par l'auteur.

Ainsi, en plus des ministères, les autres interlocuteurs possibles pour les militants associatifs sont donc les fonctionnaires des structures de santé et les élus locaux. Mais, la question se pose de savoir quelles activités exactement sont assistées et quel genre de soutien on souhaite leur accorder. Concernant par exemple le programme délégué par le ministère de l'Education aux autorités municipales, et ce malgré une étape de réflexion engagée par le ministère de l'Education en collaboration avec des représentants du mouvement associatif⁶³³

⁶³³ A cette fin, différentes associations se regroupent au sein de l'organisme ISACCA (*Interim Standing Advisory Council of Community Associations*). L'existence d'ISACCA est mentionnée dans Tom Lovett et Robin Percival, "Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland", *op. cit.*, pp. 188-190. Roberta Woods nous apprend notamment que des associations catholiques et protestantes y sont représentées provenant de Shankill, Bogside et East Belfast. Roberta Carol Woods, *op. cit.*, p. 163.

et des élus locaux, les circulaires publiées à la suite de ces discussions⁶³⁴ laissent à chaque *council* une marge de décision large. Plusieurs témoignages⁶³⁵ relatent que les *district councils* sont généralement peu enthousiastes à endosser ce nouveau rôle de partenariat avec les associations locales et que le soutien à *community work* est irrégulier selon les municipalités. Suite à cela, la méfiance de la part des associations s'accroît vis-à-vis des intentions des *councils*. Hugh Frazer, dans un article publié en 1981, confirme un sentiment relativement répandu au sein du mouvement associatif :

A partir de 1974, et particulièrement après que les *district councils* aient été rendus responsables du travail de *community work* en 1976, l'accent a été mis sur la création de centres et la prestation de services plutôt que sur l'idée de construction d'une société nouvelle donnant davantage de pouvoir à la population.⁶³⁶

Les adeptes de CD(1) sont donc relativement déçus de la prise en charge gouvernementale car la politique de la Commission consistant à encourager cette méthode n'est pas continuée. Ils éprouvent un sentiment d'abandon alors que leurs aspirations restent identiques : ils souhaitent toujours conduire les populations démunies à pratiquer l'autogestion face à leurs problèmes. Certains rêvent même d'un mouvement social mené par le secteur associatif conduisant à une société meilleure. Mais la réalité est différente. La possibilité de développer des projets de CD n'étant pas mentionnée dans les circulaires, certains *district councils* tendent à se désintéresser des projets locaux de CD(1). Lors des travaux de recherches, nous avons pu prendre connaissance de l'expérience d'un groupe local de CD(1) appelé *Centre for Neighbourhood Development* (CND) qui a existé à partir de 1975. L'organisme ayant constamment cherché à créer les conditions d'une prise en charge de ses frais par les autorités municipales⁶³⁷, il nous a semblé intéressant de relater ici son expérience car elle rend compte des relations parfois difficiles entre les autorités municipales et une partie du mouvement associatif dite alternative car axée sur CD(1).

⁶³⁴ *Community, Sporting and Recreational Provision by District Council* et un autre circulaire en février 1976, cité par Roberta Carol Woods, *op. cit.*, pp. 166-167.

⁶³⁵ Voir notamment Hugh Frazer, "Community Work in A Divided Society", in *Community Action in Northern Ireland*, vol.1, n°1, Belfast, Farset Co-operative Press, 1981, p. 22 ; Lucy Bryson, "The Role of Community Development in Improving Cross Community Relations in Northern Ireland", Mémoire de maîtrise non publié, University of Manchester, 1992, p. 19.

⁶³⁶ Hugh Frazer, "Community Work in a Divided Society", *op. cit.*, p. 22 : "(F)rom 1974, and particularly after District Councils were given responsibility for community work in 1976, the emphasis moved away from building a new society and giving more power to local people to the provision of facilities and services."

⁶³⁷ Centre for Neighbourhood Development, *Third Annual Report 1977*, Belfast, Centre for Neighbourhood Development, 1977, p. 24.

III.3. Des relations difficiles entre les groupes associatifs dits alternatifs et certaines autorités municipales : étude de cas

Le *Centre for Neighbourhood Development*, CND, un organe coordinateur de *community work*, est créé en 1975 à Belfast, Lisburn et Castlereagh afin d'encourager les habitants des quartiers défavorisés à mieux gérer les problèmes liés à la pauvreté. Il s'agit d'un organe de coordination du travail associatif issu d'un rapprochement entre un groupe de *Quakers* et des travailleurs de CD(1). Felicity McCartney, l'une des responsables du centre *Centre for Neighbourhood Development* (CND) a travaillé en tant qu'animatrice (CDO) pour la Commission de Hayes et Griffiths (CRC, 1969-1974) et connaît donc bien les principes de CD(1). Dans la lignée de la philosophie de la Commission, les fondateurs du centre CND souhaitent aider les militants associatifs des quartiers défavorisés à développer leurs compétences organisationnelles afin de répondre aux besoins en pratiquant l'autogestion⁶³⁸. A cette fin, le centre CND emploie des animateurs qui doivent être issus des quartiers concernés et avoir une expérience du militantisme associatif⁶³⁹.

Le centre est composé de trois groupes : premièrement, les employés de bureaux s'occupent de la formation, de l'éducation pour les adultes, des services administratifs, des programmes de recherche et du lien avec d'autres organismes. Ils réfléchissent au développement et à l'évaluation du projet global du centre CND. Ensuite, un comité régit le personnel, gère les finances et rédige les programmes. Les animateurs, ou *neighbourhood workers*, peuvent assister aux réunions de ce comité. Les décisions sont prises par consensus et non par voie de vote. Enfin, les animateurs élaborent un programme de CD(1) pour le quartier dans lequel ils travaillent. Ils produisent un rapport tous les 6 mois. En 1975, le CND emploie 2 animateurs, puis 6 jusqu'en 1977. Ils sont présents dans plusieurs quartiers de Belfast (Short Strand, Oldpark, Lower Shankill, New Lodge) ainsi qu'à Lisburn (Twinbrook) et à Castlereagh (Cregagh). Par exemple, à Short Strand, l'animateur aide la population à acquérir des compétences pour obtenir des progrès dans le domaine du logement.⁶⁴⁰ A Lower Shankill, il encourage les divers groupes à communiquer davantage car ils font preuve d'un

⁶³⁸ Voir notamment Centre for Neighbourhood Development, *Third Annual Report 1977*, *op. cit.*, p. 9.

⁶³⁹ Animateurs appelés *neighbourhood workers*. Voir dans Centre for Neighbourhood Development, *First Annual Report 1975*, Belfast, Centre for Neighbourhood Development, 1975 ; Centre for Neighbourhood Development, *Third Annual Report 1977*, *op. cit.* ; Centre for Neighbourhood Development, *Seventh Annual Report 1981/1982*, Belfast, Centre for Neighbourhood Development, 1982 ; Centre for Neighbourhood Development, *Tenth Annual Report 1983/1984*, Belfast, Centre for Neighbourhood Development, 1984.

⁶⁴⁰ Centre for Neighbourhood Development, *Third Annual Report 1977*, *op. cit.*, p. 9.

manque d'esprit collectif⁶⁴¹. A Twinbrook, le travail porte sur des problèmes liés à la famille⁶⁴².

Même si, comme nous l'avons précisé, le centre CND souhaite une prise en charge financière de ses activités par les autorités publiques, entre 1975 et 1978, le centre reçoit des aides en majorité de sources privées. En 1978, il fonctionne toujours principalement à partir de dons privés, sauf à Belfast où 75% du financement des animateurs travaillant dans la ville est financé par le *Belfast City Council*. L'existence d'une politique sociale de soutien au centre CND, organisme prônant CD(1), à partir de 1978 à Belfast s'explique par le fait que la municipalité, dominée jusqu'alors par les unionistes, obtient un résultat quelque peu surprenant en 1977 lorsque le parti modéré *Alliance Party*, regroupant aussi bien des catholiques que des protestants, gagne 13 sièges sur 51 (ou 18,6% des votes). Le parti unioniste perd dix sièges⁶⁴³. L'arrivée en force de représentants du parti *Alliance* explique peut-être la décision d'aider le centre CND⁶⁴⁴.

Mais la prise en charge varie selon la municipalité concernée. Nous apprenons par exemple que les activités du centre CND cessent à Cregagh (Castlereagh) en 1980 pour cause de non-financement par la municipalité, et en 1983 à Twinbrook (Lisburn) pour la même raison⁶⁴⁵. Concernant la municipalité qui gère le quartier de Cregagh, *Castlereagh Borough Council*, 17 sièges sur les 23 disponibles sont gagnés par des candidats unionistes et loyalistes de divers partis⁶⁴⁶ lors des élections de 1977. Quant à Twinbrook, le quartier fait partie de l'ensemble *Lisburn City Council*. Cette municipalité est également dominée par des élus unionistes et loyalistes (19 sièges sur 23)⁶⁴⁷. Ces deux refus cités dans les rapports de l'organisme *Centre for Neighbourhood Development* laissent à penser que les conseillers municipaux unionistes et loyalistes des villes concernées (Castlereagh et Lisburn) se montrent

⁶⁴¹ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁴² Centre for Neighbourhood Development, *Third Annual Report 1977*, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁴³ Informations recueillies sur le site d'Ark, consulté le 6 juillet 2009 : www.ark.ac.uk/elections/73-81lgbelfast.htm

⁶⁴⁴ A ce propos, voir le témoignage de Hugh Frazer en annexe (Entretien n°4, Annexe H).

⁶⁴⁵ Centre for Neighbourhood Development, *Tenth Annual Report 1983/84*, *op. cit.*, p.5 : "However, only limited statutory grant-aid was forthcoming from Castlereagh Council for the post in Cregagh and none was forthcoming from Lisburn Council for the Twinbrook post resulting in the Centre ceasing to work in Cregagh in 1980 and in Twinbrook at the end of 1983."

⁶⁴⁶ La majorité des voix est emportée par des notables unionistes et loyalistes issus des partis établis de l'UUP (*Ulster Unionist Party*) et du DUP (*Democratic Unionist Party*). Le mouvement loyaliste ouvrier dont nous avons parlé n'est pas représenté dans ces partis. Nous avons déjà précisé que le sens du terme de loyaliste, appliqué à certains élus, découlait de leurs positions radicales sur certains sujets. Mais il existe cependant une différence entre eux et les militants loyalistes impliqués dans des activités associatives ou paramilitaires à l'échelle locale.

⁶⁴⁷ Voir sur : www.ark.ac.uk/elections/73-81lgbelfast.htm et www.ark.ac.uk/elections/73-81lglisburn.htm, sites consultés le 6 juillet 2009.

défavorables au travail associatif proposé par le centre *Centre for Neighbourhood Development*. Plus généralement, les développements étudiés ici démontrent que, malgré une volonté affichée de soutenir le travail des associations par les ministères de l'Education (DENI) et de la Santé (DHSS), le relais qui devrait être assuré par les autorités locales ne l'est pas systématiquement. Certaines municipalités ne souhaitent pas seconder les militants associatifs dans leur travail, surtout si celui-ci comporte un élément tel que CD(1), perçu comme subversif. Cela révèle d'éventuelles tensions entre les aspirations du gouvernement travailliste et celles, plus conservatrices, de certains élus locaux unionistes et loyalistes issus des principaux partis.

Par ailleurs, nous avons remarqué que le nouveau dispositif de soutien aux associations sépare clairement les catégories du travail d'aide sociale et de lutte contre la pauvreté de celui de CR, qui devient une catégorie financée principalement par le canal du ministère de l'Education, en dépit du fait que, pour les associations, les deux domaines se superposent parfois. Les militants associatifs ont désormais plusieurs interlocuteurs possibles. Ministérielles, régionales ou locales, les structures d'aide varient autour d'objectifs parfois similaires. Dans ce contexte d'éclatement structurel, les programmes de CD(1), considérés audacieux et progressistes, obtiennent difficilement du soutien et se trouvent souvent, comme nous l'avons remarqué, marginalisés par certaines autorités municipales. Toutefois, plusieurs éléments nous ont conduits à revisiter ce constat et à complexifier notre postulat de départ, car quelques exemples ont effectivement démontré que, contrairement à certains *district councils* et malgré un contexte de radicalisation des positions politiques et des modes d'action, certains responsables du gouvernement travailliste continuent de soutenir des actions innovantes proposées par le mouvement associatif militant, même après 1974. Le soutien apporté au *Community Development Centre* (CDC), dont nous avons parlé, constitue un exemple. Mais le gouvernement tente également de développer des initiatives originales dans le domaine de l'éducation et de la formation. Il encourage le secteur associatif à s'y investir par diverses mesures.

III.4. Un soutien gouvernemental éclectique

Malgré notre premier constat, il apparaît que le gouvernement tente de résorber certains besoins des associations et notamment deux réclamations qui étaient restées non comblées après 1974 : d'une part l'assistance technique, la formation et la communication, et, d'autre part, la création d'un organe indépendant de gestion de *community work* et de

recherche. L'expérience a effectivement démontré que les associations locales ont besoin d'une aide technique pour trouver des informations factuelles sur des questions les concernant et pour communiquer leurs idées et leurs propositions⁶⁴⁸. En réponse, le gouvernement s'engage à financer les salariés des associations par l'entremise de *Community Worker Research Project* (CWRP). Le CWRP est créé en décembre 1977 par le ministère de l'Education (DENI) pour une durée de trois ans⁶⁴⁹. Il reçoit une aide gouvernementale importante de 4 500 000 livres sterling par an pendant trois ans⁶⁵⁰. Le comité directeur est composé de représentants de *district councils* et d'associations, et le président est nommé par le ministre de l'Education. Les activités du *Community Worker Research Project* (CWRP) sont diverses. Il sélectionne tout d'abord des projets proposés par les associations locales qui bénéficieront d'une aide et établit ensuite un programme de formation destiné à ceux qui travailleront sur le projet associatif aidé. Nous apprenons en outre, grâce au travail de recherche doctoral de Roberta Carol Woods⁶⁵¹, qu'est susceptible d'être sélectionné tout travail mené par une association sur les questions des équipements sportifs, des services sociaux et de santé, des centres de ressources ou sur un intérêt spécifique (ce critère reste très vague). Nous remarquons que la plupart de ces missions sont déjà prises en charge par les structures d'aide aux associations dont nous avons parlé (les ministères de l'Education, de la Santé et des Services Sociaux ainsi que les *Area Boards*, les *district councils* et les *Health and Social Services District Councils*). L'organisme CWRP est sensé apporter une aide additionnelle au niveau de la formation des membres des associations. Il participe donc d'un dispositif gouvernemental tendant à contraindre les associations à opter pour un profil de travail préétabli (les services sociaux classiques). Néanmoins, le dispositif du *Community Worker Research Project* (CWRP) intègre des responsables associatifs dans son fonctionnement, puisqu'ils font partie du comité directeur. Le processus de sélection des projets associatifs est donc sensiblement plus ouvert.

Dans la même lignée mais dans un secteur différent, celui de l'éducation, le *Community Education Forum* (CEF) est établi sous l'impulsion, semble-t-il, du ministre Lord

⁶⁴⁸ Voir notamment : Griffiths Hywel, *Resource Centres: Support for Community Groups*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1974, p.2 :

“a). They need help to find out about facts and information concerning the issues which concern them. b). They need help in communicating their ideas and proposals both to their own community and to the wider community within which they are situated. c). They need help in developing simple administration for their organisations so that they become adequately competent and effective.”

⁶⁴⁹ D'après Roberta Carol Woods *op. cit.*, pp. 173-175.

⁶⁵⁰ Anne Sloan, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁵¹ Roberta Carol Woods *op. cit.*, p. 174.

Melchett⁶⁵². Il vise selon le ministère de l'Education (DENI) à « encourager la coopération et la liaison entre les institutions associatives et éducatives et en particulier à examiner les besoins en éducation des groupes associatifs et des travailleurs associés à ces groupes »⁶⁵³. Le forum regroupe des représentants d'associations et d'institutions d'éducation ; il fait office de liaison entre les deux sphères⁶⁵⁴. En 1977, il reçoit une aide conséquente de 500 000 livres sterling par an de la part du ministère de l'Education pour une période de trois ans⁶⁵⁵.

Le gouvernement travailliste, et notamment le ministère de l'Education, soutiennent également des projets d'éducation dits 'alternatifs' comme celui de CARE (*Community Action Research and Education*), établi en 1977 à *University College Magee* (à Londonderry/Derry), plus précisément au sein de l'*Institute of Continuing Education*. Le nouveau projet appelé CARE est une continuation des travaux de Tom Lovett au sein de cet Institut depuis 1972⁶⁵⁶. Composé de trois membres, CARE est subventionné par des fonds privés (tels que *Gulbenkian Foundation* et *Joseph Rowntree Memorial Trust*) et publics (ministère de l'Education) alloués pour une durée de trois ans⁶⁵⁷. Les projets de *community education* dans l'éducation supérieure, dont fait partie CARE, attestent de la survie des pratiques d'autogestion dans le mouvement associatif. Le terme *community* devient la marque de la volonté d'établir un organe alternatif et son utilisation sert à l'inscrire dans le paradigme des initiatives indépendantes et militantes dans un esprit « socialiste ». Lovett et Percival expliquent :

⁶⁵² D'après les souvenirs de Hywel Griffiths. Voir dans Entretien n°5, Annexe H (dans l'extrait suivant, Griffiths confond *Community Education* et *Community Development*) : « Les choses ne se sont pas arrêtées une fois la Commission abolie. Les associations de CD que nous avons créées ont continué et il y avait une fédération aussi... j'essaie de me souvenir. J'ai oublié le nom maintenant. Peter Melchett, devenu Lord Melchett, qui était ministre du gouvernement à l'époque avait mis en place un fonds visant à promouvoir *community work*. J'en étais le président, ça s'appelait *Community Development* [sic] *Forum* je crois. On donnait des aides, ça c'est une des choses que l'on faisait et on organisait aussi des conférences et des activités de rencontres. Dans les années 1970. » / « Things didn't stop although the Commission stopped. The CD organisations that we set up continued and there was one association of those... I'm trying to think. I've forgotten the name now. Peter Melchett, Lord Melchett now, who was a Minister in the government at the time set up a fund to promote community work. I chaired it. CD Forum I think it was called. We gave grants, that's one thing we did and we also ran conferences and things for people to come together. In the 70s. »

⁶⁵³ Ministère de l'Education DENI, *Department of Education Circular*, Belfast, DENI, 1977, reproduit en Annexe dans Anne Sloan, *op. cit.*, Annexe III : « A working group, to be known as the Community Education Forum, will be established to encourage co-operation and liaison between the community and educational institutions and in particular to examine the educational needs of the community groups and workers associated with those groups. »

⁶⁵⁴ Pour plus d'informations, voir également : Anne Sloan, *op. cit.*

⁶⁵⁵ Anne Sloan, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁵⁶ Tom Lovett, « Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland », *op. cit.*.

⁶⁵⁷ Tom Lovett, « Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland », *op. cit.*.

Toutefois, cela ayant été dit, ‘la communauté’ reste un concept social dynamique et potentiellement radical pour une large partie des classes ouvrières nord-irlandaises et, comme l’avait dit le sociologue américain W. I. Thomas ‘Si les gens définissent une situation comme réelle, elle est réelle dans ses conséquences.’ La communauté est réelle en Irlande du Nord. Elle est réelle en tant que force fractionnelle mais elle est également réelle pour les opportunités qu’elle fournit en vue de la création d’un mouvement social radical qui transcende les divisions religieuses parmi les classes ouvrières.⁶⁵⁸

Selon les fondateurs de CARE, l’habitus d’entraide perpétué dans les quartiers ouvriers de Belfast constitue une lutte de libération « de la domination de classe »⁶⁵⁹. La lecture socialiste des problèmes nord-irlandais est évidente :

L’équipe partage une perspective socialiste et croit aussi que les groupes associatifs provenant des classes ouvrières peuvent seulement atteindre le changement social permanent et en finir avec la pauvreté et l’exploitation une fois qu’ils deviennent des militants impliqués dans des formes d’éducation et de recherche plus intensives.⁶⁶⁰

L’outil éducatif CARE représente donc un moyen de politiser les classes ouvrières⁶⁶¹. La stratégie adoptée comprend un volet de *community work* ‘traditionnel’ (travail en partenariat avec les associations, espace de débat), ainsi qu’un apport des ressources nécessaires aux groupes (formation, techniques). CARE développe également des projets de recherche sur des problèmes locaux. Il utilise par ailleurs des stations de radios locales afin de donner un écho plus large aux expériences en matière d’éducation. Puis, les besoins en matière de réflexion sur *community work* étant toujours aussi importants, notamment depuis l’abolition de la Commission (1969-1974), plusieurs séries d’ateliers et de conférences ont

⁶⁵⁸ Tom Lovett, Robin Percival, “Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland”, *op. cit.*, p. 194 : “Nevertheless, having said that, ‘community’ remains a dynamic and potentially radical, social concept for a large section of the Northern Irish working class and, as the American sociologist W. I. Thomas said, ‘If people define a situation as real, it is real in its consequences.’ Community is real in Northern Ireland. It is real as a divisive force but it is also real in the opportunities it affords for the creation of a radical social movement cutting across religious divisions amongst the working class.”

⁶⁵⁹ *Ibid.*, p. 112 : “Une différence nette était que CARE percevait *community action* comme faisant partie de l’histoire du mouvement ouvrier, partie de l’histoire des gens dans les classes ouvrières qui essayent de se libérer de la domination de classe.” / “One marked difference was that CARE saw community action as part of the history of the labour movement, part of the history of working class people trying to emancipate themselves from class domination.”

⁶⁶⁰ *Ibid.*, p 2 : “The team shares a socialist perspective including the belief that working class community groups can only achieve permanent social change to end poverty and exploitation once they are integrated activists in more intensive education and research.”

⁶⁶¹ Roberta Carol Woods, *op. cit.*, p. 207.

lieu dans le cadre du travail de CARE sur les problèmes de la pauvreté, du chômage et du logement rencontrés au quotidien par les militants associatifs. Une autre série d'ateliers met l'accent sur les fonctionnements internes des associations ainsi que sur les difficultés vécues par les militants associatifs. Certains sujets problématiques reviennent à l'ordre du jour, en l'occurrence les stéréotypes religieux dans les communautés, les différentes stratégies de *community work*, le rapport entre *community work* et d'autres formes de militantisme telles que le syndicalisme⁶⁶².

En conclusion, nous avons remarqué que le gouvernement, dans une démarche certes audacieuse, soutient entre 1974 et 1979 deux genres d'initiatives. D'un côté, comme nous avons pu le constater, en cautionnant des activités associatives, il favorise clairement un rapport de 'partenariat' avec ce secteur, qui doit toutefois accepter un certain niveau de contrôle de la part des autorités publiques. Le contrôle s'effectue par le choix des membres ou par l'imposition de certaines missions de travail. Dans ce cas, le gouvernement encourage l'innovation, mais selon ses propres termes. D'un autre côté, les responsables gouvernementaux soutiennent en parallèle des projets initiés par des militants associatifs qui conservent la liberté de décider des missions et des modes de travail. Il s'agit souvent de projets axés autour de la méthode de l'autogestion. Les exemples du *Community Development Centre* (CDC) et de *Community Action Research and Education* (CARE) nous ont permis de constater que le gouvernement agit effectivement sur les deux fronts entre 1974 et 1979, année où les Travailleurs perdront les élections en faveur des Conservateurs dirigés par Margaret Thatcher.

L'illustration finale, avant ce changement de gouvernement, de l'engagement des Travailleurs dans une politique de CR en partenariat avec les associations est la création de la fondation *Northern Ireland Voluntary Trust* (NIVT). Elle est mise en place au début de l'année 1979 sous l'impulsion de Peter Melchett, alors ministre chargé de l'Education. Hugh Frazer, le premier directeur du NIVT, rappelle le contexte de création de la fondation lors d'un entretien récent avec l'auteur :

En fait, au Royaume-Uni il existe beaucoup de fondations qui soutiennent les activités [des groupes associatifs]. En Irlande du Nord il n'y en avait pas, ou très peu et c'était surtout les fondations britanniques qui y intervenaient. Le gouvernement a donc décidé qu'il fallait créer une fondation. A l'époque c'était un gouvernement travailliste et il y avait un type appelé Peter Melchett qui était ministre, il était assez progressiste et

⁶⁶² *Ibid.*, p. 212.

Maurice Hayes était impliqué dans cela également. Concrètement ce qu'ils ont dit c'est 'On va demander au gouvernement de mettre en place une fondation indépendante', donc à ce moment ils [le gouvernement] ont payé un demi-million de livres et ils ont promis de distribuer 250 000 livres supplémentaires si la fondation en réunissait 250 000 de sources privées. En fait la raison de cette action était que Melchett avait vu un grand nombre de projets associatifs et ils lui répétaient ceci : 'il nous faut un peu d'argent pour pouvoir commencer, pour nous aider à démarrer jusqu'à ce que nous puissions solliciter des aides gouvernementales'. Et il a dit : 'pourquoi ne créerais-je pas une fondation pour remplir ces fonctions ?', parce que c'est ce qui se faisait au Royaume-Uni.⁶⁶³

La fondation encourage les associations à pratiquer la méthode de *community development* ce qui implique concrètement de soutenir les projets naissants et d'accompagner le développement des associations en identifiant les besoins collectifs, en entamant des actions afin d'y remédier et en évaluant le travail accompli. Elle travaille en collaboration avec un organisme indépendant de soutien aux associations locales appelé *Northern Ireland Council for Voluntary Action* (NICVA), anciennement *Northern Ireland Council for Social Services*⁶⁶⁴. NICVA publie *Scope*⁶⁶⁵, une revue d'information et de débats sur et pour le secteur associatif. NICVA propose principalement des ressources organisationnelles, même si sa contribution est moins importante que celle de NIVT⁶⁶⁶.

En conclusion, nous avons observé plusieurs phénomènes différents qui ont lieu simultanément dans une période, rappelons-le, politiquement instable où le gouvernement

⁶⁶³ Hugh Frazer, entretien, le 4 septembre 2006, à Kenilworth Road, Dublin, Entretien n°4, Annexe H : "Well, in the UK there's loads of foundations that support activity. In Northern Ireland there were no foundations, or there were very few and it was UK foundations who did anything there. So the government decided that there was a need for a foundation to be set up. At that time, it was a Labour government and there was a guy called Peter Melchett who was a Minister, he was quite progressive and Maurice Hayes was quite involved in this too. Basically what they said is 'we'll get the government to set up an independent foundation', so at that time they paid half a million pounds and they gave a promise of another quarter of a million if the foundation raised a quarter of a million from private sources. Basically the reason for it was that Melchett had met loads of community projects and they kept saying to him 'we need a small amount of money to get started, to get us going before we can start applying for government grants'. And he said 'what if I get a foundation to do it', because that's what they did in the UK."

⁶⁶⁴ NICSS fut établi par le gouvernement unioniste de Stormont (1921-1972) dans les années 1930 pour faire face au problème du chômage de masse. Voir Tom Lovett, Norman Gillespie, Deirdre Gunn (eds), *Community Development, Education and Community Relations*, op. cit., p. 79. Il est précisé dans le document suivant que le NIVT et le NICVA ont l'habitude de travailler ensemble : *Northern Ireland Health and Social Services, Developing Voluntary Action. A Review of the Northern Ireland Council of Social Services (NICSS)*, Belfast, Northern Ireland Health and Social Services, 1983, p.50.

⁶⁶⁵ La publication de *Scope*, commencée vers 1975, continue à ce jour. Il est intéressant de noter que *Scope* est une continuation de la revue *Voluntary Organisations News* publié par la Commission CRC (1969-74). Voir l'entretien avec Hugh Frazer, Entretien n°4, Annexe H.

⁶⁶⁶ Par exemple, en 1982-83, le NIVT distribue 85 800 livres sterling à des groupes associatifs et le NICVA 10 760. Voir dans *Northern Ireland Health and Social Services*, op. cit., p.46.

penche progressivement en faveur d'une pérennisation du système de *direct rule* face aux échecs des discussions multipartites. Le gouvernement britannique enclenche par ailleurs un processus de centralisation des services vers les ministères et la Fonction publique suite, notamment, aux réformes commencées en 1973 réduisant les prérogatives des autorités locales. La centralisation des services répond également à un besoin d'efficacité administrative ; cet objectif était déjà devenu une priorité ailleurs au Royaume-Uni.

Dans ce contexte, nous avons noté que la mission d'amélioration des relations communautaires s'appauvrisait au sein des structures gouvernementales mais qu'elle couvrait néanmoins des aspects variés par l'entremise d'associations et de structures diverses soutenues par les autorités publiques. Toutefois, la réflexion sur les différents moyens de lutte contre les divisions et les tensions communautaires est mise de côté ; l'intervention est effectivement minimale. Ainsi, les projets d'échanges et de rencontres entre catholiques et protestants continuent d'être financés tout comme les initiatives associatives originales, mais le gouvernement abandonne en 1974 l'idée d'un programme ambitieux de CR. Comme nous avons pu le constater, elle devient séparée de l'aide sociale au sein du dispositif d'aide aux associations. Souvent, la méthode appliquée pour répondre à ce deuxième objectif s'appelle désormais CD. Cette récupération par les pouvoirs publics d'une pratique courante dans les quartiers défavorisés complique la lecture des développements, car nous avons désormais deux catégories de CD : la démarche de développement des populations par des méthodes autogestionnaires, appelée dans cette étude CD(1), et une seconde forme de CD, CD(2), correspondant à la relation de complémentarité proposée par les pouvoirs publics aux associations locales.

Mais revenons quelques instants sur la séparation des missions de CR et de lutte contre la pauvreté. Nous avons effectivement remarqué que CR devenait une catégorie de travail isolée dans le dispositif général d'aide aux associations. En revanche, le gouvernement augmente les budgets destinés aux missions de lutte contre la pauvreté et multiplie les interlocuteurs possibles pour les associations dans ce domaine. La philosophie qui sous-tend ce développement pourrait consister à penser que le développement économique et social des quartiers défavorisés contribue à améliorer les relations entre les populations antagonistes. On peut penser, naïvement certes, qu'on a moins de raisons d'être envieux et en colère lorsque les conditions de vie s'améliorent. Cette conception attentiste fait écho au choix politique signalé précédemment consistant à attendre la réouverture d'une assemblée régionale intercommunautaire qui se chargera, elle, de gérer la question complexe et épineuse des CR.

Enfin, nous avons également pu observer un éclatement des structures proposant une aide aux associations. D'abord, le gouvernement souhaite rapidement associer les autorités publiques locales à cette mission, probablement pour des raisons de commodité administrative pour réduire les charges de travail du ministère, ou alors parce qu'il est plus cohérent que les pouvoirs publics locaux prennent cet objectif à charge en raison de leur proximité avec la population. Mais le gouvernement crée également plusieurs organismes situés en dehors des structures conventionnelles afin de renforcer le soutien apporté au mouvement associatif. Ces organes sont souvent contrôlés par le gouvernement, mais parfois non. Cette multiplication de structures auxiliaires ou « satellites »⁶⁶⁷, comme les appelle Wesley Hutchinson lorsqu'il décrit les dispositifs plus récents de CR, permet à l'Etat d'intervenir, sans en avoir l'air, dans des domaines sensibles de l'ordre notamment de la résolution de conflit ou du soutien au militantisme associatif car ce dernier point, comme nous l'avons vu, ne fait pas l'unanimité au sein des autorités municipales en Irlande du Nord ni parmi les responsables politiques au Royaume-Uni. Le gouvernement trouve ainsi le moyen de confronter des sujets épineux par le truchement d'organismes plus ou moins informels et évite par la même occasion l'affichage d'intentions politiques qui pourraient être perçues comme offensives ou favorisant une communauté aux dépens de l'autre. Ainsi, si les idées constituant le fondement de la politique de CR lancée en 1969 continuent de motiver les actions gouvernementales en Irlande du Nord après 1974, les formes d'intervention, elles, changent et sont adaptées.

En conclusion, nous venons d'étudier une période chamboulée s'étalant sur cinq années, de 1974 à 1979, pendant laquelle le système de gestion administrative de *direct rule* est pérennisé en Irlande du Nord quasiment par défaut (nous avons effectivement noté que le gouvernement britannique avait tenté de remettre en place aussi vite que possible une assemblée régionale transcommunautaire). De plus, le mouvement de réformes lancé par les Travailleurs face à la crise sévère de 1968 et 1969, suivi du rejet exprimé par certaines parties de la population⁶⁶⁸, ont également laissé des traces : on rechigne maintenant à changer les institutions et à innover ; une attitude circonspecte prévaut. Concernant plus précisément les politiques de CR, nous avons pu observer qu'elles occupaient désormais une place marginale au sein des nouvelles structures gouvernementales. Leur isolement tend à renforcer la notion de rupture par rapport aux politiques préexistantes entre 1969 et 1974 où existait un ministère de CR ainsi qu'une Commission impliquant des animateurs. En outre, le dispositif d'aide aux

⁶⁶⁷ Wesley Hutchinson, "Le gouvernement britannique et les 'traditions culturelles' en Irlande du Nord", in *Etudes Irlandaises : l'Etat en Irlande*, n°XX-I, printemps 1995, p. 168.

⁶⁶⁸ Voir chapitre suivant.

associations est désormais focalisé sur des questions sociales plus traditionnelles liées à la lutte contre la pauvreté.

Toutefois, nous avons noté que le gouvernement travailliste s'investissait parfois de manière audacieuse auprès d'associations œuvrant dans les domaines moins traditionnels de CD(1) et de la facilitation auprès des responsables paramilitaires loyalistes et républicains. Il trouve le moyen de contourner les oppositions pouvant émaner de différentes parties de la population locale en ayant recours à la création d'organes 'satellites', comme les dénomme Wesley Hutchinson, c'est-à-dire des groupes qui sont ajoutés au système gouvernemental classique afin de répondre à des besoins précis. Or, la mise en place de la Commission en 1969 (CRC, 1969-1974) obéissait à la même logique ; il s'agissait également d'un organisme satellite. Cela nous conduit donc à penser qu'en dépit des apparences, il existe peut-être une continuité non pas dans la politique de CR, mais dans une certaine démarche adoptée par le gouvernement. Nous tenterons donc de vérifier cette nouvelle hypothèse dans les parties suivantes, qui porteront sur la période 1979-1985.

Mais, avant cela, nous proposons d'ouvrir une étape de réflexion théorique sur les différentes réponses apportées aux 'problèmes' nord-irlandais ayant fait surface depuis 1968. La recherche de modèles théoriques expliquant les multiples approches possibles face à un conflit nous permettra de mieux appréhender les développements que nous avons décrits depuis le début de l'étude, ainsi que ceux que nous découvrirons par la suite. La partie suivante recense donc certains courants de pensée dominants dans le domaine des démarches adoptées face aux conflits en général. En parallèle, nous comparerons ces approches globales aux mécanismes qui ont été enclenchés en Irlande du Nord et dont nous avons longuement parlé dans la partie qui s'achève.

CHAPITRE 4 - LES PREMIERS PAS DU GOUVERNEMENT DANS LA CONSTRUCTION DE LA PAIX, *PEACEBUILDING*, EN IRLANDE DU NORD : QUELQUES PISTES D'ANALYSE

Nous proposons de revenir sur les principales lignes d'actions adoptées par les gouvernements successifs en Irlande du Nord depuis 1969. Un bilan s'impose à ce stade car l'année 1979 marque la fin d'une période de dix ans où les initiatives de CR ont été conçues dans une certaine cohérence. Les politiques changent considérablement en 1979 avec l'arrivée au pouvoir du nouveau Premier ministre, Margaret Thatcher.

Dans ce chapitre, nous présenterons dans un premier temps les catégories majeures d'intervention, telles qu'elles ont été définies par les théoriciens des réponses apportées aux conflits dans le monde (la gestion, la résolution et le règlement de conflit). Ces grandes lignes serviront ensuite de cadre théorique pour une analyse des approches adoptées par les autorités publiques et le mouvement associatif en Irlande du Nord entre 1969 et 1979. Nous verrons par exemple que les interventions de *community relations* font partie d'une démarche de résolution de conflit (aussi appelée *peacebuilding*). Ensuite, nous nous intéresserons au contexte dans lequel évoluent les initiatives de *peacebuilding* car d'autres catégories d'intervention ont cours simultanément entre 1969 et 1979 : il s'agit de la gestion et du règlement de conflit. Nous souhaitons mettre en relation la stratégie qui nous concerne, c'est-à-dire la résolution de conflit dans sa manifestation des politiques de CR, avec ces deux démarches coexistantes. Quelles autres approches sont adoptées en même temps et, surtout, quels effets leur application a-t-elle sur les actions de *peacebuilding* ? Nous remarquerons ainsi que les trois démarches interagissent selon une hiérarchie et que la stratégie de la résolution subit parfois des contraintes liées à sa position mineure. Enfin, nous nous intéresserons au point de focalisation de la démarche de *peacebuilding*, à savoir si elle ambitionne de transformer les comportements (objectif culturel/subjectif) ou les modes d'action et d'organisation (visée structurelle/objective).

I. Elaboration d'un cadre théorique à partir des différents modes d'intervention possibles face à un conflit : la gestion, la résolution et le règlement

Par un recours à une catégorisation théorique des formes d'intervention mises en place face au « problème »⁶⁶⁹ nord-irlandais, nous souhaitons mieux percevoir les modes d'action en vigueur. Notre démarche est motivée par des courants de pensée contemporains en sciences politiques qui tendent à rapprocher les deux points de vue traditionnellement dichotomiques de l'importance des acteurs ou des structures. En partant du constat que les deux phénomènes sont effectivement distincts, certains chercheurs tentent d'adopter une approche dialectique. Colin Hay et Bob Jessop sont cités comme deux références de cette démarche parfois appelée stratégique-relationnelle⁶⁷⁰. Stuart McAnulla résume ainsi leur vision : « Ils arguent que les actions ne prennent place que dans un contexte structuré préexistant qui est *sélectif stratégiquement*, c'est-à-dire qu'il favorise certaines stratégies aux dépens d'autres. »⁶⁷¹ Cette vision nous séduit car elle souligne l'existence d'un contexte qui conditionne les modes d'action dans le sens où il conduit les groupes ou individus à favoriser sans s'en rendre compte une démarche à une autre. La liberté d'agir existe, mais elle s'exerce dans un contexte habité par des formes d'interventions préexistantes. L'acteur, lorsqu'il souhaite intervenir dans un domaine, suit alors des modèles existants, les adapte ou en propose de nouveaux. Mais la place et l'importance du modèle ainsi suivi ou, au contraire, rejeté influencent les choix de l'acteur. C'est alors que le contexte est « sélectif stratégiquement ». Concernant les interventions des autorités publiques dans le domaine des CR en Irlande du Nord, cette approche nous permettra de mieux cerner le contexte dans lequel elles émergent puis évoluent. Pour y arriver, nous proposons d'utiliser les catégories d'intervention telles qu'elles ont été définies par les chercheurs spécialistes des réponses apportées aux conflits dans le monde.

La gestion de conflit ou la régulation de conflit (*conflict management/regulation*) est la première intervention possible et consiste à mettre en place des outils permettant de gérer

⁶⁶⁹ Il s'agit ici du conflit intercommunautaire opposant catholiques et protestants, ainsi que, plus globalement, des désaccords et confrontations dans des domaines variés (militaire, politique, social, etc.).

⁶⁷⁰ Voir notamment Hay Clin, *Re-Stating Social and Political Change*, Buckingham, Open University Press, 1996 et Bob Jessop, *State-Power: A Strategic-Relational Approach*, Cambridge, Polity, 2007.

⁶⁷¹ Stuart McAnulla, "Structure and Agency", in David Marsh, Gerry Stoker (eds), *Theory and Methods in Political Science* [1995], Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2ème édition 2002, p. 280 : "They argue that action only takes place within a pre-existing structured context which is *strategically selective*, that is, it favours certain strategies over others."

au quotidien les paramètres d'un conflit complexe, sans forcément chercher à éradiquer ses causes fondamentales⁶⁷². Les approches relevant de la gestion de conflit sont souvent relativement invisibles, comme celle de la réorganisation des dispositifs d'aide aux associations en 1974 participant de la stabilisation administrative en Irlande du Nord⁶⁷³. La 'stabilisation' est opérée ici par la consolidation des prérogatives ministérielles et par l'installation d'une structure gouvernementale centralisée où la Fonction publique est dotée de pouvoirs importants. Le modèle politique de *direct rule* se préoccupe de l'administration au quotidien de la société nord-irlandaise.

Nous trouvons ensuite la méthode du règlement de conflit (*conflict settlement*)⁶⁷⁴. Elle vise à obtenir un accord entre les parties antagonistes par la voie de négociations. L'accord requiert souvent des compromis et des concessions des deux côtés⁶⁷⁵. Cette catégorie englobe l'approche de la réalisation de la paix, traduite de l'anglais *peacemaking*, qui fait référence à l'action visant à « amener des parties antagonistes vers un accord, essentiellement par des moyens pacifiques comme ceux prévus dans le chapitre VI de la Charte des Nations Unies »⁶⁷⁶ selon les dires de l'ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies Boutros Boutros-Ghali. Les moyens utilisés sont la négociation et la médiation par un intervenant extérieur⁶⁷⁷. La chercheuse Nicole Ball⁶⁷⁸ prétend que cette étape de réalisation de

⁶⁷² Voir par exemple Lawrence Susskind, Sarah McKernan, Jennifer Thomas-Larmer (eds), *The Consensus Building Handbook: a Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Thousand Oaks California, Sage, 1999 et Allan V. Horwitz, *The Logic of Social Control*, New York, Plenum Press, 1990.

⁶⁷³ Le recours à la coercition peut également être compris dans la catégorie de la gestion du conflit. Par exemple, à partir de 1974, la police et l'armée bénéficient de pouvoirs étendus en matière d'arrestation et d'interrogation. Le *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act (1974)* permet notamment l'expansion de la période de garde à vue jusqu'à 7 jours pour toute personne soupçonnée de participer à des activités paramilitaires. Un autre exemple est la suspension de la catégorie de prisonnier 'politique' (*special category status*) en mars 1976. Voir Paul Brennan, Richard Deutsch, *L'Irlande du Nord Chronologie 1968-1991*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1993.

⁶⁷⁴ Trois ouvrages permettent d'approfondir ces trois approches : John W. Burton, *Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook*, Lanham, University Press of America, 1987 ; Morton Deutsch, *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*, New Haven, CT, Yale University Press, 1973; Dennis J.D. Sandole, Hugo Van der Merwe, *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application*, Manchester, Manchester University Press, 1993.

⁶⁷⁵ Parmi ceux qui défendent cette approche, nous trouvons Jacob Bercovitch dans *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 1996 et I. William Zartman, J. Lewis Rasmussen (eds), *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1997.

⁶⁷⁶ Le chapitre VI de la Charte des Nations Unies est intitulé "Règlement pacifique des différends". Boutros Boutros-Ghali, "An Agenda for Peace", New York, Nations Unies, 1992, disponible à : <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> (consulté le 17 juillet 2009) : "(...) action to bring hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations (...)."

⁶⁷⁷ Les ouvrages suivants peuvent être consultés pour mieux comprendre le processus de réalisation de la paix : I. William Zartman, J. Lewis Rasmussen (eds), *op. cit.* ; Nations Unies, *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States*, New York, Nations Unies, 1992. Concernant plus précisément l'Irlande du Nord, voir :

la paix fait partie d'une démarche générale de poursuite de la cessation du conflit, qui constitue la première étape du processus de paix. En Irlande du Nord, les différentes discussions organisées entre les principaux partis politiques en 1973 puis en 1975 sont à classer dans ce groupe⁶⁷⁹.

Enfin, l'approche de résolution de conflit (*conflict resolution*) met en avant la nécessité de travailler sur les racines du conflit en conduisant les parties à s'interroger sur la nature du conflit et aux moyens possibles de changer les comportements et les structures préservant les antagonismes⁶⁸⁰. Aussi appelée construction de la paix, ou *peacebuilding* en anglais, cette catégorie est, selon Michelle Maiese, un processus qui « facilite l'instauration d'une paix durable et tente d'empêcher le retour de la violence en s'occupant des causes et des effets fondamentaux du conflit par la réconciliation, la mise en place d'institutions, et la transformation politique mais aussi économique. »⁶⁸¹ La plupart des initiatives étudiées dans les chapitres précédents s'insèrent dans cette catégorie. Nous pensons en l'occurrence aux tentatives de mise en place d'un gouvernement régional transcommunautaire à partir de 1972⁶⁸² et aux différentes réformes lancées en 1969⁶⁸³. D'autres initiatives, menées par les pouvoirs publics ainsi que par le mouvement associatif, s'inscrivent dans cette dynamique de *peacebuilding*, notamment les divers programmes de rapprochement communautaire ou d'amélioration des conditions économiques et sociales.

Nous remarquons ainsi que les trois modes d'action sont non seulement présents en Irlande du Nord dans la période étudiée jusqu'ici, mais qu'ils interagissent de manière

J. Darby, R. Mac Ginty (eds), *Contemporary Peacemaking, Conflict, Peace Processes and Post-war Reconstruction* [2003], Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2^{ème} édition 2008.

⁶⁷⁸ Nicole Ball, "The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies", in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Aall (eds), *Turbulent Peace. The Challenge of Managing International Conflict*, Washington, D.C., U.S. Institute of Peace, 2001, pp. 721-722.

⁶⁷⁹ Voir dans la Première partie (Chapitre 2, Sous-partie II) et dans la Deuxième partie (Chapitre 3, Sous-partie I).

⁶⁸⁰ Récemment, la sous-catégorie de la transformation de conflit a été développée (*conflict transformation*) ; elle entend transformer à la racine les relations conduisant au maintien de la violence. John Paul Lederach est l'un des principaux théoriciens et praticiens de la transformation de conflit. Voir : *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse, New York, Syracuse University Press, 1995 ; *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, U.S. Institute of Peace, 1997 ; *The Journey Toward Reconciliation*, Pennsylvania, Herald Press, 1999 ; *A Handbook of International Peacebuilding: Into The Eye Of The Storm*, San Fransisco, Jossey-Bass, 2002 ; *The Little Book of Conflict Transformation*, Intercourse P.A., Good Books, 2003.

⁶⁸¹ Michelle Maiese, "Peacebuilding", in Guy Burgess, Heidi Burgess (eds), *Beyond Intractability*, Boulder, University of Colorado, 2003, document Internet disponible à : <http://www.beyondintractability.org/essay/peacebuilding/> (consulté le 18 juillet 2009) : "(...) peacebuilding is a process that facilitates the establishment of durable peace and tries to prevent the recurrence of violence by addressing root causes and effects of conflict through reconciliation, institution building, and political as well as economic transformation."

⁶⁸² Voir dans la Première partie (Chapitre 2, Sous-partie II).

⁶⁸³ Voir toujours dans la Première partie (Chapitre 1, Sous-partie I).

spécifique. Plusieurs éléments nous conduisent à penser qu'ils obéissent à une hiérarchie et, qu'au contact des deux autres démarches, l'approche de *peacebuilding* subit des contraintes résultant de cette proximité. Par exemple, les autorités publiques optent pour une attitude attentiste en 1974 en pensant que la construction de la paix commencera lorsque les principaux partis nord-irlandais auront réussi à trouver un accord permettant la mise en place d'un gouvernement transcommunautaire. Dans ce cadre, l'organe relais de la Commission CRC (1969-1974), sensé associer le mouvement associatif à la politique de CR gouvernementale, est supprimé⁶⁸⁴. En revanche, lorsque les pouvoirs publics s'engagent dans un processus de gestion du conflit en stabilisant le système de l'administration directe à partir de 1975, nous remarquons que les activités de *peacebuilding* doivent s'y adapter et prendre une forme plus discrète et classique. Le gouvernement opte alors pour une démarche bigarrée, affichant le recours à des moyens conventionnels tout en continuant de soutenir discrètement certaines démarches originales. L'action de *peacebuilding* devient alors prudente⁶⁸⁵.

Nous constatons donc que des contraintes sont effectivement exercées sur les activités de *peacebuilding*. Comment expliquer cet état de fait ? Le modèle des étapes logiques évoqué par Nicole Ball⁶⁸⁶ représente une piste intéressante. Dans l'idéal, les trois approches doivent se suivre : la gestion de conflit précède le règlement, qui devance la résolution. Le processus de *peacebuilding* se trouve donc dans une position postérieure à la réalisation de la paix :

⁶⁸⁴ Voir dans la Première partie (Chapitre 2).

⁶⁸⁵ Voir le Chapitre 3 (Sous-partie III) de cette Deuxième partie.

⁶⁸⁶ Nicole Ball, "The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies", in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Aall (eds), *Turbulent Peace*, Washington, D.C., U.S. Institute of Peace, 2001, pp. 721-722.

Tableau 4 : Le processus de paix dans les pays ayant négocié des accords de paix

ETAPES	Cessation du conflit		Construction de la paix	
PHASES	<i>Négociation</i>	<i>Cessation des hostilités</i>	<i>Transition</i>	<i>Consolidation</i>
OBJECTIFS MAJEURS	Arriver à un accord sur des sujets clés pour permettre d'arrêter les combats	Signer des accords de paix Mettre en place des cessez-le-feu Séparer les puissances	Mettre en place un gouvernement doté d'une légitimité adéquate pour lui permettre de gouverner efficacement Mettre en œuvre des réformes pour construire des institutions politiques et établir la sécurité Inaugurer la revitalisation économique et sociale Promouvoir la réconciliation sociétale	Continuer et approfondir le processus de réforme Continuer les efforts de redressement économique et social Continuer l'avancement de la réconciliation sociétale

Source : Tableau traduit à partir de Nicole Ball, "The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies", in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Aall (eds), *Turbulent Peace*, Washington, D.C., U.S. Institute of Peace, 2001, pp. 721-722. Tableau original reproduit en annexe, Annexe G.

Or, nous remarquons qu'en Irlande du Nord un processus de construction de la paix est enclenché par les autorités publiques dès 1969, même si l'étape de la cessation du conflit n'a pas encore abouti. En effet, des approches de *peacebuilding* sont testées très tôt par la mise en application de techniques distinctives (dont la création de l'organe relais de la Commission CRC). Cette particularité résulte de deux phénomènes : d'un côté, la nature précoce des activités de *peacebuilding* et, de l'autre, leur éventuelle utilisation par les dirigeants en tant qu'outil dans le processus dominant de négociations. Effectivement, le gouvernement britannique donne la priorité, entre 1972 et 1979, aux discussions entre partis politiques afin de réintroduire un gouvernement régional transcommunautaire. Les activités

de *peacebuilding* ont alors un caractère performatif⁶⁸⁷ puisqu'en développant des politiques de transformation des mentalités auprès de la société civile, les dirigeants britanniques espèrent contraindre par ricochet les responsables politiques régionaux à s'engager dans les négociations.

Mais, quel est l'intérêt de ces constatations théoriques pour notre sujet d'étude ? En fait, l'identification de formes de *peacebuilding* précoces et parfois 'performatives' émanant des autorités publiques procure une base d'analyse comparative pour les programmes à venir. Ajoutées à d'autres caractéristiques mises en exergue dans la partie ultérieure, ces données nous permettront de répondre avec exactitude à l'interrogation animant cette étude sur la continuité des politiques de *community relations* en Irlande du Nord depuis 1969.

II. Réflexion sur la nature des activités de *peacebuilding* entre 1969 et 1979 : variété, divergences, limites

L'étude des initiatives de *peacebuilding* mises en place par les autorités publiques et le mouvement associatif nous conduit finalement à nous interroger sur leur nature. A ce stade, nous tirerons trois conclusions. D'abord, nous avons eu l'occasion de souligner leur diversité⁶⁸⁸. Ensuite, des divergences ont été constatées entre les approches officielles et associatives. Nous reviendrons dans cette partie sur les fondements philosophiques expliquant les démarches de chacun. Enfin, nous nous interrogerons sur les points de focalisation possibles de l'action de *peacebuilding* : contribue-t-elle à changer les comportements ou les modes d'organisation et d'action ? Nous noterons que, ces deux processus de transformation étant interdépendants, l'absence de l'un affaiblit l'impact de l'action entreprise.

Nous avons souligné que l'ensemble des activités de construction de la paix menées par la société civile ou les autorités publiques en Irlande du Nord n'était pas homogène dans l'intervalle étudié. Une différence a été soulevée au niveau des valeurs défendues d'une part par les praticiens de CD(1) et, d'autre part, par les promoteurs de l'approche officielle que Hywel Griffiths définit comme conciliatoire. Cette approche officielle est, selon lui, inspirée des stratégies nord-américaines de lutte contre la ségrégation entre les populations blanches et

⁶⁸⁷ Le terme de 'performatif' fut utilisé par le philosophe anglais John Langshaw Austin dans les années 1960 pour décrire les énoncés qui sont en eux-mêmes l'acte qu'ils désignent. Voir : J. L. Austin, *How to Do Things with Words*, Londres, Oxford University Press, 1962.

⁶⁸⁸ Voir Chapitre 2.

noires. Des organes de conciliation sont créés pour recevoir des citoyens mécontents ayant subi une forme de discrimination, mais aussi, selon Hywel Griffiths :

Cette stratégie trouve son mode d'expression en insistant sur « la construction de ponts », sur les expériences de confrontation de groupes visant à la résolution du conflit, et sur la création d'organisations au sein de « la majorité silencieuse » telles que *Protestant and Catholic Encounter* et *Women Together*.⁶⁸⁹

Le dispositif de lutte contre la discrimination à l'embauche se situe également dans la tradition des mesures conciliatoires. L'organisme *Fair Employment Agency* est chargé de l'application de cette politique à partir de 1976⁶⁹⁰ et peut, si nécessaire, enquêter sur des cas de discrimination et conduire quelques catégories d'employeurs devant la justice. Ces nouvelles mesures visant à encourager des pratiques moins discriminatoires sont jugées modérées⁶⁹¹, même si des élus unionistes présents à Westminster s'y opposent⁶⁹².

Généralement, les modes d'intervention conciliatoires considèrent le conflit comme un phénomène naturel. Simmel et Tilly peuvent être cités en référence. Georg Simmel⁶⁹³ considère le conflit comme un élément naturel du processus d'interaction sociale et estime qu'il convient mieux de vouloir le réguler plutôt que de le résoudre. Dans un ouvrage explicatif de la pensée de Simmel⁶⁹⁴, le conflit est présenté comme une norme sociale. Charles Tilly déclare également que « La violence collective est normale. Ce qui ne veut pas dire qu'elle soit intrinsèquement désirable ou inévitable⁶⁹⁵. » Ce courant de pensée s'agrège au point de vue 'fonctionnaliste' en sociologie⁶⁹⁶, qui considère que les conflits émergent quand,

⁶⁸⁹ Hywel Griffiths, "Community Development: Some More Lessons from the Recent Past in Northern Ireland", Conférence organisée par l'Institut européen inter universitaire de l'action sociale (*Inter-University European Institute on Social Welfare*), Charleroi, Belgique, 11 octobre 1974, p. 6 : "This strategy found its expression in an emphasis upon 'bridge-building', confrontation experiments with groups aimed at conflict resolution, and the establishment of organisations amongst 'the silent majority' with such titles as *Protestant and Catholic Encounter* and *Women Together*."

⁶⁹⁰ *The Fair Employment (Northern Ireland) Act 1976*.

⁶⁹¹ Voir Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord, une nouvelle dynamique*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2003, pp. 114-115.

⁶⁹² Voir Robert D. Osborne, "Fair Employment in Northern Ireland", *New Community, Journal of the Commission for Racial Equality*, vol. VIII, n°1-2, printemps-été 1980, pp. 129-137.

⁶⁹³ Georg Simmel, *Conflict and the Web of Group Affiliations*, New York, The Free Press, 1955 et *Le Conflit* [1995], Belval, Circé, 2^{ème} édition 2003.

⁶⁹⁴ Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*, New York, The Free Press, 1964.

⁶⁹⁵ Charles Tilly, "Collective Violence in European Perspective", in H.D. Graham, T.R. Gurr (eds), *Violence in America. Historical and Comparative Perspectives*, Londres, Sage Publications, 1979, p. 83 : "Collective violence is normal. That does not mean it is intrinsically desirable, or inevitable."

⁶⁹⁶ Voir Andrew Pilkington, *Race Relations in Britain*, Slough, University Tutorial Press Limited, 1984, pp. 69-72.

dans une société donnée, un groupe s'éloigne d'un prétendu consensus de paix social préexistant. Le groupe dissident doit alors être réintégré dans la norme par des programmes d'éducation ou il doit être canalisé par les 'forces modérées' de la société (souvent des groupes d'intellectuels). Les démarches conciliatoires visent donc en général à rapprocher des personnes en conflit pour les mettre d'accord. Elles cherchent à transcender les désaccords et à créer une compatibilité entre les parties antagonistes.

En Irlande du Nord, entre 1976 et 1979, ce mode de pensée 'fonctionnaliste' qui consiste à percevoir le problème de la division communautaire comme une anomalie devient apparent dans les discours gouvernementaux. Le courant sociologique dit 'fonctionnaliste' considère qu'il y a un rapport d'interdépendance entre les différentes parties sociales. Il faut, pour maintenir un équilibre de paix, une adhésion des parties. En ce sens, si un groupe s'éloigne de ce consensus et s'il développe par exemple des opinions divergentes, il existe alors des dysfonctionnements qui demandent à être rectifiés. C'est également ainsi qu'était compris le phénomène des tensions raciales dans les autres régions du Royaume-Uni⁶⁹⁷. Une position similaire est adoptée par le Secrétaire d'Etat Merlyn Rees en 1976 dans un débat dans la Chambre des communes à Londres :

Le problème de fond est que, bien que bon nombre de personnes dans les domaines politique et industriel soient raisonnables, un sentiment viscéral élémentaire subsiste des deux côtés. Seul le lent travail de la vie politique effectué par ceux qui ne sont pas engagés dans la violence, et par les syndicats, mènera finalement à la suppression ou à l'isolement des réactions instinctives qui sont héritées de l'histoire.⁶⁹⁸

Ainsi, le gouvernement régional opte pour une approche conciliatoire en 1969 et désigne des membres « modérés » de la Commission (apolitiques et non religieux). Cette recherche d'une certaine neutralité ou de modération participe d'une démarche conciliatoire. Elle permet en l'occurrence aux dirigeants d'afficher une image d'impartialité en prétendant ne pas prendre parti en faveur de l'une ou l'autre des deux communautés, catholique et protestante. Nous avons pu observer par ailleurs que les politiques de CR entre 1969 et 1974, ou encore les programmes d'aide destinés à des projets associatifs dits alternatifs (souvent de

⁶⁹⁷ *Ibid.*, pp. 69-72.

⁶⁹⁸ Merlyn Rees, *Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series – vol. 914, House of Commons, Official Report, Session 1975-76*, Londres, H.M.S.O., 1976, intervention du 1er juillet 1976, colonne 630 : "The basic problem is that, although on the political and industrial levels many people are reasonable, there is beneath a basic gut feeling on both sides. Only the slow work of political life by those who are not involved in violence, and by the trade unions, will eventually lead to removing or isolating gut reactions which are a legacy of history."

CD1), étaient souvent considérés aussi bien par les responsables politiques unionistes que par les dirigeants locaux loyalistes comme des faveurs accordées à la communauté catholique (qui est, comme nous l'avons noté, plus disposée à développer ce genre d'initiatives). Ceci explique en partie les précautions conciliatoires prises par les pouvoirs publics. Mais ces démarches découlent également d'une philosophie tacite, héritée de l'expérience des politiques de *race relations* en Grande-Bretagne, selon laquelle le processus de résolution du conflit nord-irlandais commence dans les marges du conflit. Il faut rassembler les forces modérées de la société et créer un mouvement vers la résolution à partir de ces groupes, afin d'influer éventuellement sur les groupes les plus radicaux participant au conflit. De la même manière, il faut développer les programmes d'aide sociale dans les quartiers défavorisés pour que ces populations, en vivant mieux, s'éloignent des mécanismes du conflit. Ainsi, en s'attaquant à des questions subsidiaires liées au conflit, les dirigeants espèrent que les conditions l'ayant causé disparaîtront. L'approche est attentiste.

Au sein de la catégorie de la construction de la paix en Irlande du Nord, l'approche de la conciliation s'oppose à la pratique de CD(1) dans la période étudiée (1969-1979). La méthode de CD(1), dont nous avons longuement parlé, consiste à aller dans les quartiers à la rencontre de la population et de les encourager à définir eux-mêmes ce dont ils ont besoin. La formule *community development*, introduite par la Commission (CRC, 1969-1974), est largement reprise par le mouvement associatif. Le spécialiste en résolution de conflits John Burton estime que cette forme d'aide peut être appliquée dans de nombreux conflits sévissant dans le monde. Il faut, selon lui, un travail social grâce auquel l'individu s'ajuste aux exigences de son environnement. Le travailleur social fournit les connaissances nécessaires pour résoudre les problèmes afin, qu'au bout du compte, la résolution vienne de la société civile⁶⁹⁹. Burton prétend que les comportements violents apparaissent quand les institutions et les développements sociaux ne répondent pas à ce qu'il désigne comme les « besoins humains universels » (*universal human needs*⁷⁰⁰) sans lesquels il ne peut y avoir de bonnes relations, ni d'organisation sociétale harmonieuse⁷⁰¹.

La société est habituellement fondée sur l'idée de l'intégration de la minorité dans la majorité, mais Burton préconise au contraire la reconnaissance des divisions et l'organisation

⁶⁹⁹ Voir John W. Burton, *Conflict and Communication: The Use of Controlled Communication in International Relations*, Londres, Macmillan, 1969, pp. 156-157 et John W. Burton, *Deviance, Terrorism and War, The Process of Solving Unsolved Social and Political Problems*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

⁷⁰⁰ La catégorie des "besoins humains universels" s'adjoint aux besoins physiques connus par ailleurs (respirer, manger, etc.).

⁷⁰¹ John W. Burton, *Deviance, Terrorism and War. The Process of Solving Unsolved Social and Political Problems*, op. cit..

d'échanges interethniques d'une manière qui reste à être inventée⁷⁰². Selon lui, il faut plus de flexibilité dans les réponses apportées aux problèmes sociétaux de la violence ou du chômage. Il faut également développer les processus de résolution de problèmes (*problem solving*), évoqués plus haut dans ce travail, et exploiter davantage les capacités et l'expérience des personnes engagées dans ce domaine⁷⁰³. La résolution des problèmes (*problem solving*) suggère d'abord de s'intéresser aux causes du conflit et à l'environnement social dans lequel celui-ci prend forme. Ensuite, la méthode de Burton propose une approche analytique pour mettre à jour les racines du problème. Ceci implique un travail sur les termes et les représentations utilisés par les uns et les autres⁷⁰⁴.

Les approches divergentes présentées ici entre la conciliation et *community development* mettent en exergue l'existence de tensions entre les zones d'intérêts des autorités publiques et du mouvement associatif. Un rapport de complémentarité peut exister entre les deux, notamment lorsque le relais de la Commission CRC (1969-1974) met en place des outils permettant une collaboration étroite. Mais, nous avons aussi observé que la relation de complémentarité est fragile. Dans la période étudiée, elle n'a véritablement fonctionné que quelques mois, lors du mandat ministériel de Simpson. Puis, les employés de la Commission ont subi une contrainte de la part de la nouvelle direction, qui voulait en contrôler les programmes et freiner le projet de développement des animateurs (CDO). Nous avons également observé qu'il existait un sentiment de méfiance de la part des milieux associatifs envers les interventions gouvernementales de construction de la paix (*peacebuilding*). Son autorité dans ce domaine est contestée. Les militants reprochent une intervention trop modérée ou se méfient des intentions des pouvoirs publics. Le rejet se trouve souvent lié à la peur d'être manipulé et contrôlé.

Les activités réunies autour de la catégorie de la construction de la paix peuvent être classées en fonction d'un critère de différenciation lié à son point de focalisation : visent-elles à changer les comportements des populations antagonistes dans leurs rapports réciproques, ou à transformer les modes d'organisation et d'action de ces mêmes populations ainsi que des autorités publiques ? Le point de départ de notre réflexion est la dichotomie entre l'aspect objectif ou subjectif d'un processus. Face à des situations de conflits prolongés portant sur des facteurs de mécontentement multiples, les chercheurs ont toujours distingué deux points de

⁷⁰² John W. Burton, *Deviance, Terrorism and War. The Process of Solving Unsolved Social and Political Problems*, op. cit., p. 167.

⁷⁰³ John W. Burton, *Deviance, Terrorism and War. The Process of Solving Unsolved Social and Political Problems*, op. cit., p. xv.

⁷⁰⁴ John W. Burton, *Conflict: Resolution and Prevention*, Londres, Macmillan, 1990, pp. 4-5.

focalisation différents : l'insistance sur les structures ou sur les attitudes. Lorsqu'une action de *peacebuilding* se réfère à la façon dont les groupes antagonistes se comprennent et se comportent entre eux, on parle d'une résolution de conflit « culturelle/subjective » ; mais la démarche est « structurelle/objective » quand elle insiste sur des questions d'organisation structurelle ou de distribution de pouvoir par exemple. En 1997, le chercheur David Bloomfield a transposé cette dichotomie à la réalité nord-irlandaise :

L'approche culturelle semble traiter de sujets liés à l'identité culturelle, aux relations, aux perceptions de soi, de l'autre, de la menace et de la sécurité, aux besoins liés aux identités communautaires des groupes en conflit : en reprenant les mots mêmes des protagonistes, on traite de sujets concernant l'héritage culturel, l'identité culturelle, et les relations entre deux groupes piégés dans un conflit portant sur les identités et les aspirations. Ces sujets appartiennent essentiellement au domaine de la perception et de la subjectivité.

L'approche structurelle semble plus concernée par des questions de fonctionnements politiques, de structures pour gouverner, de contrôle du territoire, et de besoins liés à la sécurité des communautés et à la participation politique : l'approche se préoccupe de sujets essentiellement objectifs plus directement ancrés dans le problème constituant le conflit.⁷⁰⁵

Souvent, les chercheurs s'évertuent à prouver que l'une des deux approches est plus efficace que l'autre. Mais notre propos consiste plutôt à utiliser les deux tendances dans le but d'affiner la description des interventions gouvernementales et/ou civiles dans le domaine de la résolution du problème communautaire nord-irlandais. Avant d'avancer dans notre argumentation, nous souhaitons éclaircir la signification de chaque catégorie par des exemples. Le travail à visée éducative du ministère de l'Éducation en 1975 représente une application possible de la stratégie culturelle/subjective, tout comme les échanges organisés par une association du quartier protestant Ainsworth avec des personnes originaires

⁷⁰⁵ David Bloomfield, "Complementarity in Conflict Management Theory: Resolution and Settlement Approaches", in *Peacemaking Strategies in Northern Ireland, Building Complementarity in Conflict Management Theory*, Basingstoke, Palgrave and Macmillan, 1997, p. 93 : "The cultural approach appears to deal with matters related to cultural identity, to relationships, to perceptions of self and other, of threat and security, to needs related to the communal identities of groups in conflict: in the protagonists' own words, matters concerning cultural heritage, cultural identity, and the relationship between two groups caught up in a conflict over identities and aspirations.

The structural approach appears to be concerned more with matters of political arrangements, with structures for governing, with territorial control, and with needs related to community security and political participation: with essentially objective matters more directly based on the issue component of the conflict."

de Dublin⁷⁰⁶ ou le programme d'accompagnement⁷⁰⁷ mené à bien par les animateurs de la Commission CRC (1969-74) auprès des militants associatifs. Quant à l'approche structurelle/objective, elle englobe les activités visant à transformer les « façons de faire ». Ainsi, les membres de la Commission CRC (1969-74) tentent, grâce à la méthode de la facilitation, d'amener les responsables paramilitaires à réfléchir sur l'efficacité de leur mode d'action⁷⁰⁸. L'approche est également appliquée au niveau des autorités publiques, notamment lors des réformes introduites entre 1969 et 1973 sur le système électoral ou les municipalités, mais aussi lorsque le ministère de CR est chargé d'inciter tous les ministères à repenser les politiques dans un cadre plus intercommunautaire.

D'emblée, nous avons pu constater que cet aspect restait dans un état de sous-développement et que la catégorie du travail culturel/subjectif bénéficiait rapidement d'une grande attention, au détriment de la stratégie structurelle/objective, jugée plus compliquée à mener. La question est de savoir si l'activité de *peacebuilding* est affaiblie si l'un des deux aspects est délaissé. Nous arguons que les effets d'un projet de transformation des comportements restent limités s'il n'est pas accompagné d'un processus de changement des modes d'action. Les processus culturels et structurels de transformation sont fortement interdépendants.

De plus, il faut rester vigilant et différencier les objectifs des méthodes : en effet, il ne suffit pas de faire une déclaration d'intention de travailler en ce sens, il faut aussi examiner la méthode qui est mise en place pour y arriver. En l'occurrence, plusieurs éléments mettent en doute l'aspect culturel du travail de CR du ministère de l'Éducation à partir de 1974. Il ne publie pas de document de travail sur ce qu'il entend par 'travail éducationnel de relations communautaires'. Il n'est pas l'acteur de ce travail et n'emploie pas d'animateurs de CR. Mais il contrôle les fonds de CR ainsi que le dispositif de sélection des projets rétribués. En fait, sa mission culturelle/subjective correspond à un affichage d'intention, un symbole, plutôt qu'une démarche véritablement menée par ses propres services (ce sont en fait les associations qui doivent se charger de le faire). Il est possible que cette ambiguïté lui procure un côté attrayant car le programme devient ainsi une forme d'intervention à traçabilité moindre (par rapport à des réformes qui seraient plus évidentes) et donc moins susceptible de heurter les membres d'une communauté ou de l'autre. Cette politique répond mieux, aux yeux

⁷⁰⁶ Exemple décrit dans la Première partie (Chapitre 2, Sous-partie IV).

⁷⁰⁷ Voir les principes de cet accompagnement dans le tableau de William W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, Londres, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965, pp. 90-91. Tableau adapté et traduit dans la thèse dans la partie IV.2. : « La Commission de CR », et tableau original reproduit en annexe (Annexe F).

⁷⁰⁸ Exemples disponibles dans la Première partie.

des dirigeants, aux besoins d'une stratégie d'intervention prudente dans un contexte de gestion de conflit entre 1975 et 1979.

Le cadre d'analyse adopté ici nous permet donc d'insister sur les limites de la démarche gouvernementale de *peacebuilding* entre 1969 et 1979. Si les autorités publiques en Irlande du Nord adoptent effectivement des objectifs de transformation culturelle/subjective dans cet intervalle, les modèles d'organisation ne sont généralement pas concernés par le processus de transformation. Les autorités publiques ne s'interrogent pas sur la possibilité d'une application de l'objectif de transformation dans leur modèle d'organisation ni dans le rapport aux populations ciblées. Au contraire, nous avons observé que la transformation structurelle paraît parfois problématique, notamment en ce qui concerne le ministère de CR. Ce ministère se tourne en fait rapidement vers des démarches d'aide aux personnes démunies au lieu de s'engager dans un processus de généralisation des missions de CR au sein du gouvernement régional de Stormont, ce qui aurait induit une transformation structurelle de ses modes d'action.

Deux observations sont donc à souligner ici, qui auront de l'importance pour l'étude des programmes de CR dans les périodes suivantes : d'une part, les autorités publiques affichent parfois leur intention de conduire une politique de transformation culturelle/subjective sans s'interroger, toutefois, sur la mise en œuvre. Nous constaterons que cette indétermination a un impact sur l'efficacité des mesures. D'autre part, nous avons remarqué que les objectifs de transformation structurelle étaient moins faciles à mettre en œuvre. Dans la période étudiée, elles ont été mises à l'écart. Il sera intéressant pour nous d'observer, dans les périodes étudiées par la suite, si les phénomènes observés ici sont reproduits. S'ils le sont, nous serons amenés à reconnaître une cohérence dans les démarches officielles depuis 1969.

CHAPITRE 5 - LE DESENGAGEMENT DES POUVOIR PUBLICS VIS-A-VIS DU SECTEUR ASSOCIATIF (1979-85)

Reprenant en l'état les structures administratives aménagées par le gouvernement travailliste après 1974, le nouveau gouvernement conservateur de Margaret Thatcher, élu en mai 1979, continue de consolider les fondements de *direct rule* en Irlande du Nord tout en s'évertuant à mettre en place des discussions multipartites. Cependant, l'attitude du nouveau gouvernement varie de l'ancien à deux niveaux : d'un côté, les Conservateurs durcissent le ton face aux actions paramilitaires de la PIRA et, de l'autre, ils souhaitent adopter des politiques économiques plus libérales en réponse notamment à la crise affectant le Royaume-Uni. Dans ce contexte, à partir de 1979, la politique de CR antérieure est continuée, aussi décousue et minimale soit-elle. Le ministère de l'Education (DENI), qui, au moment du remaniement de 1975, avait hérité de la mission d'amélioration des relations communautaires, y consacre entre 1979 et 1985 une partie de son budget fidèlement inférieure à 0,1%⁷⁰⁹. Le mauvais souvenir laissé par la Commission dans l'esprit de plusieurs responsables politiques et fonctionnaires régionaux persiste. Son action remettait notamment en cause les autorités et les conventions politiques établies. Le mouvement de réformes lancé par les Travailleurs face à la crise sévère de 1968 et 1969, suivi du rejet exprimé par certaines parties de la population, ont également laissé des traces : on rechigne maintenant à changer les institutions et à innover ; une attitude circonspecte prévaut.

En termes de lutte contre la discrimination, la législation en Irlande du Nord présente la particularité d'être éclatée en différentes lois distinctives ciblant uniquement les secteurs de l'emploi et du logement⁷¹⁰. Comme nous l'avons indiqué dans la partie précédente, la seule loi britannique garantissant la protection des minorités ethniques, *Race Relations Act 1976*,

⁷⁰⁹ Source *Northern Ireland Appropriation Accounts 1979-80*, Londres, HMSO, 1980 et les éditions publiées en 1981, 1982, 1983, 1984 et 1985.

⁷¹⁰ La loi *Fair Employment Act* de 1976 pose les fondations d'une politique de lutte contre les discriminations dans le monde du travail, et l'organe NIHE (*Northern Ireland Housing Executive*) vise depuis 1969 à répartir les logements publics de façon équitable. Voir Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2003, pp. 114-115 pour l'emploi et pp.43-46 pour le logement.

exclut curieusement l'Irlande du Nord de son champ d'application. Cette exception remonte au passage de la première loi (*Race Relations Act, 1965*) à Londres, où il avait été décrété que le problème en Ulster n'était pas racial mais religieux. Seuls étaient pris en compte les facteurs de discrimination de : « la couleur de peau, la race, la nationalité ou les origines ethniques ou nationales »⁷¹¹. L'absurdité de ce raisonnement est soulevée à maintes reprises en Irlande du Nord⁷¹². Dans ce contexte favorable au conservatisme, avec en outre l'arrivée au pouvoir d'un Premier ministre préoccupé par l'économie du pays, les champs d'action gouvernementaux tendent à être dominés par l'argument économique. La question de CR ne figure clairement plus dans la liste des priorités. La présence ici d'une étude sur cette période creuse en matière de politique de CR est-elle justifiée ? La première motivation est suscitée par une curiosité envers les périodes où il ne se passe rien en apparence. L'auteur de la thèse émet l'hypothèse que les phases creuses permettent de compléter le schéma des interventions en donnant la possibilité de révéler des mécanismes fondamentaux de fonctionnement. Mais il nous intéresse également d'observer l'évolution du réseau de solidarité entre l'Etat et le mouvement associatif même s'il ne comprend qu'un programme de CR minime, car les associations représentent malgré tout une base de travail importante. Nous examinerons donc les ressorts du réseau de solidarité entre 1979 et 1985. Nous tenterons de comparer les 'nouvelles' dispositions avec les ressorts identifiés dans la période 1974-1979. Mais, il convient tout d'abord de présenter les priorités du nouveau gouvernement britannique.

I. Les priorités du nouveau gouvernement

Nous proposons de présenter brièvement les orientations du nouveau gouvernement en Irlande du Nord. Les Conservateurs insistent sur la lutte contre le terrorisme et s'évertuent, en même temps, à organiser des discussions entre les partis politiques régionaux de façon à pouvoir déléguer les pouvoirs à une assemblée transcommunautaire. Nous verrons également que les relations se développent progressivement entre les gouvernements irlandais et britannique. Enfin, nous présenterons les caractéristiques de la politique économique du gouvernement de Thatcher en Irlande du Nord.

⁷¹¹ *Race Relations Act 1976*, Londres, HMSO, 1976, section 3 (1) : “ (...) ‘racial group’ means a group of persons defined by reference to colour, race, nationality or ethnic or national origins”.

⁷¹² Voir SACHR, *Tenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1983-84*, Londres, HMSO, 1985, pp. 34-36.

Même si, en 1979, le nouveau Premier ministre Thatcher promet d'instaurer des changements profonds dans le pays, alors victime d'une crise économique importante, ces ardeurs réformatrices s'attédisent en Irlande du Nord, face à l'état atypique des affaires dans la région. La situation économique reste marquée par un fort taux de chômage et un état de dénuement important dans certains quartiers⁷¹³. Les actes violents (bombes, assassinats) des groupes paramilitaires continuent. Entre 1979 et 1982, le nombre de morts liés au conflit correspond en moyenne à 97 personnes par an (civils et militaires/policiers)⁷¹⁴. Margaret Thatcher subit de près la violence des groupes armés républicains lorsque Airey Neave, responsable de l'Irlande du Nord dans le cabinet 'fantôme' conservateur, et ami de Thatcher, est assassiné par l'INLA en pleine campagne électorale en mars 1979⁷¹⁵. Au début du mandat conservateur, une bombe de la PIRA tue Lord Moundbatten, puis, le même jour, une autre atteint 18 soldats britanniques près de Warrenpoint dans le comté de Down.

Suite à cela, le Premier ministre prouve sa « détermination à résister face au terrorisme⁷¹⁶ » pendant l'épisode de la grève de la faim entamée en 1981⁷¹⁷ par des prisonniers républicains. Les revendications portent sur des aspects précis de la vie carcérale : ils réclament le droit de pouvoir porter les vêtements de leur choix, d'être exemptés de travail au sein de la prison, de pouvoir se rassembler en toute liberté, de pratiquer des loisirs et de recevoir davantage de lettres et de visites. Mais, aucun des deux partis ne cédant, le premier prisonnier meurt en mai 1981. Neuf autres suivent. Margaret Thatcher explique ainsi son intransigeance :

⁷¹³ Voir le rapport du département Northern Ireland Health and Social Services, *Developing Voluntary Action. A Review of the Northern Ireland Council of Social Services (NICSS)*, Belfast, Northern Ireland Health and Social Services, 1983, p. 1.

⁷¹⁴ Sydney Elliott, W.D. Flackes, *Northern Ireland, A Political Directory, 1968-1999* [1980], Belfast, The Blackstaff Press, 5^{ème} édition 1999, p. 683.

⁷¹⁵ *Ibid.*, pp.364-365.

⁷¹⁶ Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Londres, Harper Collins Publishers, 1993, p. 56 : "(...) to show the army, police and civilians that I understood the scale of the tragedy and to demonstrate our determination to resist terrorism."

⁷¹⁷ La campagne de revendications menée par les prisonniers républicains commence réellement en 1976, date à laquelle le Secrétaire d'Etat travailliste Merlyn Rees abroge les privilèges accordés aux prisonniers dits 'politiques' (*Special Category Status*). En 1977, quelque 300 prisonniers républicains refusent de porter les tenues pénitentiaires et se couvrent d'une simple couverture. En 1978, le mouvement se renforce et devient une grève de l'hygiène (les prisonniers refusant de se laver et d'utiliser les toilettes, les cellules deviennent encrassées). Les médias internationaux commencent à s'y intéresser. Finalement, une première grève de la faim a lieu autour des mêmes revendications entre octobre et décembre 1980. Elle est menée par une quarantaine de prisonniers. C'est en mars 1981 que Robert (Bobby) Sands lance une nouvelle grève de la faim. Il mourra deux mois plus tard, suivi par neuf autres prisonniers grévistes. Voir à ce sujet : A. Maillot, *IRA. Les Républicains irlandais* [1996], Caen, Presses Universitaires de Caen, 2^{ème} édition 2001, pp. 141-165.

L'IRA et les prisonniers étaient déterminés à acquérir le contrôle des prisons et suivaient en ce sens une stratégie réfléchie en affaiblissant le régime pénitentiaire. L'objectif des privilèges qu'ils revendiquaient n'était pas d'améliorer les conditions des prisonniers, mais de dérober le pouvoir aux autorités pénitentiaires. Ils souhaitaient également implanter encore une fois, comme ils pensaient l'avoir fait en 1972, l'idée que leurs crimes étaient 'politiques', accordant ainsi une sorte de respectabilité, même de noblesse, aux auteurs des crimes. On ne pouvait pas permettre cela. Surtout, je restais attachée au principe que nous ne ferions aucune concession tant que la grève continuerait. L'IRA menait de manière impitoyable et calculée une guerre psychologique en parallèle à leur campagne de violence : il fallait leur résister à ces deux niveaux.⁷¹⁸

Sa politique, fondée sur une action policière forte, conduit à de nombreux abus et, dans certains cas, à la violation des Droits de l'Homme⁷¹⁹.

En termes de priorités politiques, le mode de gestion mis en place en 1975 par les Travaillistes reste inchangé sous le mandat conservateur. La politique bipartisane est respectée. Richard Needham (ministre de la Santé et des Services Sociaux et de l'Environnement, 1985-89, puis ministre du Développement économique, 1985-1992) parle de « trois stratégies imbriquées : la régénération économique et sociale, la dévolution politique et l'éradication du terrorisme »⁷²⁰. Deux directions politiques quelque peu paradoxales sont ainsi maintenues, avec d'une part des tentatives de recomposition du gouvernement régional et, d'autre part, la consolidation du système de *direct rule*. Ainsi, Londres estime toujours qu'un accord multipartite transcommunautaire constitue l'étape préalable à toute délégation de pouvoir. Les efforts de négociation sont permanents et les initiatives multiples, à commencer par la conférence (*Constitutional Conference*⁷²¹) d'octobre

⁷¹⁸ Margaret Thatcher, *op. cit.*, pp. 389-90 : "The IRA and the prisoners were determined to gain control of the prison and had a well-thought-out strategy of doing this by whittling away at the prison regime. The purpose of the privileges they claimed was not to improve prisoners' conditions but to take power away from the prison authorities. They were also keen to establish once again, as they felt they had in 1972, that their crimes were 'political', thus giving the perpetrators a kind of respectability, even nobility. This we could not allow. Above all, I would hold fast to the principle that we would not make concessions of any kind while the hunger strike was continuing. The IRA were pursuing with calculated ruthlessness a psychological war alongside their campaign of violence: they had to be resisted at both levels."

⁷¹⁹ Par exemple, dans un arrêt rendu le 29 novembre 1988 par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Brogan et autres, les juges critiquent certaines dispositions prises dans la *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* 1984. Voir dans : Convention européenne des Droits de l'Homme, *Annuaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme* 1988, Pays-Bas, Martinus Nijhoff, 1993, pp. 172-173.

⁷²⁰ Richard Needham, *Battling for Peace*, Belfast, The Blackstaff Press, 1998, p. 320 : "Our policy is built on three interlocking strategies: economic and social regeneration, political devolution and the eradication of terrorism."

⁷²¹ S. Elliott, W.D. Flackes, *op. cit.*, p. 610.

1979 réunissant les principaux partis nord-irlandais. L'expérience est renouvelée en janvier 1980, sans aboutir à un accord⁷²². Parallèlement, le système de gestion centralisé de *direct rule* est consolidé, même s'il est toujours jugé insatisfaisant par les dirigeants britanniques en Irlande du Nord, en raison notamment de la charge de travail qui s'ajoute à Westminster. Sa nature anti-démocratique pose également problème, les partis politiques régionaux se trouvant dépourvus d'un espace de débat et d'action. De nombreux observateurs soulignent par ailleurs que des pouvoirs de décision étendus sont confiés à la Fonction publique nord-irlandaise⁷²³. James Prior, Secrétaire d'Etat à l'Irlande du Nord, reconnaît le caractère inadéquat de *direct rule* en 1982 :

Nous devons faire face au fait que nous ne pouvons continuer de faire fonctionner *direct rule* indéfiniment. C'est un accomplissement remarquable que de l'avoir fait fonctionner aussi bien que ce qu'on a fait. *Direct rule* a procuré à la province un système d'administration juste et impartial. Mais il ne représente qu'un pis-aller. Il ne peut rien apporter de plus qu'une réponse provisoire⁷²⁴.

Prior tente ainsi de mettre sur pied une assemblée dont les responsabilités pourraient aller en s'accroissant petit à petit (*rolling devolution*). Plus précisément, l'assemblée peut remplir une fonction ministérielle si elle obtient au préalable un accord transcommunautaire dans un domaine à la fois. En dépit d'un faible soutien au projet de *rolling devolution*, il est adopté en juin 1982 et les réunions de l'assemblée débutent quelques mois plus tard.

Par ailleurs, les rencontres se multiplient entre le gouvernement britannique et celui de la République d'Irlande. La coopération avec Dublin porte d'abord sur des questions stratégiques policières. Il s'avère que le contrôle des mouvements notamment le long de la frontière est relativement souple, permettant une organisation transfrontalière active de la part de la PIRA. Afin d'y remédier, le gouvernement de Thatcher engage des discussions avec le

⁷²² Michael Cunningham, *British Government Policy in Northern Ireland 1969-2000*, Manchester, Manchester University Press, 2001, pp. 43-44.

⁷²³ Voir Frank Gaffikin, Mike Morrissey, *Northern Ireland: The Thatcher Years*, Londres, Zed Books Limited, 1990, p. 39. Le Premier ministre irlandais Garret FitzGerald critique la position dominante de la Fonction publique en Irlande du Nord dans *All in a Life, An Autobiography*, Dublin, Gill and Macmillan, 1991, pp. 268-269.

⁷²⁴ James Prior, Secrétaire d'Etat pour l'Irlande du Nord (septembre 1981-septembre 1983), *Conservative Central Office News Release*, 16 février 1982, cité dans Padraig O'Malley, *The Uncivil Wars. Ireland Today*, Belfast, The Blackstaff Press, 1983, p. 230 : "We have to face the fact that we cannot make Direct Rule work indefinitely. It is a remarkable achievement that we have made it work as well as it has. Direct Rule has brought to the province a fair and impartial system of administration. But it is only a second best. It cannot offer anything more than a temporary answer."

gouvernement de Jack Lynch (*Fianna Fáil*) dès 1979⁷²⁵. A son arrivée au gouvernement, Margaret Thatcher raconte :

Il y avait deux questions majeures. Comment pouvions-nous améliorer la direction et la coordination de nos opérations de sécurité dans la province ? Et comment pouvions-nous obtenir une coopération accrue sur les questions de sécurité de la part de la République d'Irlande ? Sur le premier point, nous décidâmes que le meilleur moyen de surmonter les difficultés de coordination des renseignements réunis par la RUC et l'armée serait d'établir un directorat supérieur de la sécurité. Sur le second, nous convînmes que j'allais approcher le Premier ministre irlandais, Jack Lynch, quand, bientôt, nous arrivions [sic] aux funérailles de Lord Moundbatten.⁷²⁶

Elle se réunit donc avec Jack Lynch dans un premier temps, puis avec Charles Haughey, leader depuis 1979 du parti au pouvoir *Fianna Fáil*⁷²⁷. Toutefois, l'ambassadeur irlandais au Royaume-Uni entre 2001 et 2007, Dáithí O Ceallaigh, racontait récemment lors d'une conférence sur les relations anglo-irlandaises, qu'à la fin des années 1970 et au début de la décennie suivante, le gouvernement britannique refusait inopinément de prendre en considération le point de vue des Irlandais, que ce soit sur l'Irlande du Nord ou d'autres sujets⁷²⁸. En 1979 et 1980, ces rencontres intergouvernementales ne sont donc pas à proprement parler des discussions portant sur le futur de tel ou tel aspect de la vie nord-irlandaise. Le point débattu est relativement précis : il s'agit du problème de la coordination entre les différentes forces de police au sud et au nord de la frontière⁷²⁹.

⁷²⁵ En fait les contacts avec la République d'Irlande existaient déjà sous le gouvernement travailliste précédent. En novembre 1975, Merlyn Rees, Secrétaire d'Etat pour l'Irlande du Nord, rencontre FitzGerald, le *Taoiseach* irlandais. FitzGerald se souvient : "Cette rencontre a marqué la fin d'une période d'extrêmes tensions entre nos deux gouvernements qui avait suivi la grève des ouvriers loyalistes." Voir l'autobiographie de Garret FitzGerald, *op. cit.*, p. 275 : "This meeting marked the end of the period of serious tension between our two governments that had followed the Ulster workers' strike."

⁷²⁶ Margaret Thatcher, *op. cit.*, p. 57 : "There were two major questions. How were we to improve the direction and coordination of our security operations in the province? And how were we to get more co-operation in security matters from the Irish Republic? On the first, we decided that the difficulties of co-ordinating intelligence gathered by the RUC and the army would be best overcome by instituting a new high-level security directorate. On the second, we agreed that I would tackle the Irish Prime Minister, Jack Lynch, when we arrived shortly [sic] for Lord Mountbatten's funeral."

⁷²⁷ Voir Pádraig O'Malley, *op. cit.*, et Michael Connolly, *Politics and Policy-making in Northern Ireland*, Londres, Philip Allan, 1990, p. 69.

⁷²⁸ M. Dáithí O Ceallaigh, ambassadeur d'Irlande au Royaume-Uni, lors de la conférence "Some Changes in the Anglo-Irish Relationship", organisée par l'Institut d'Etudes Irlandaises (*Institute of Irish Studies*) de l'Université de Liverpool, le 1^{er} février 2007 à l'Université de Liverpool.

⁷²⁹ Kenneth Bloomfield confirme dans son autobiographie que les représentants britanniques acceptent de se réunir avec les Irlandais seulement pour pouvoir coordonner le travail sur la sécurité. Les Irlandais en revanche souhaitent s'impliquer plus largement dans les problèmes nord-irlandais. Kenneth Bloomfield, *Stormont in*

En matière économique, Margaret Thatcher prône les valeurs libérales de la libre entreprise et de la réduction de l'intervention de l'Etat en vue d'encourager la concurrence. Elle souhaite réformer certaines lois aménagées par ses prédécesseurs travaillistes, telles que les nationalisations d'entreprises et des ressources⁷³⁰. Elle est également réputée pour sa poigne face aux luttes ouvrières, auxquelles elle ne concède rien. L'épisode de la grève des mineurs de 1984-85 le démontre⁷³¹. Selon Gaffikin et Morrissey, les projets budgétaires sont axés sur des politiques monétaires resserrées d'un côté, et sur la réduction des dépenses de l'Etat de l'autre⁷³². L'idéologie de Thatcher marque une opposition claire avec les principes fondateurs de l'Etat Providence de l'après-guerre. Elle souhaite favoriser la création de la richesse plutôt que sa redistribution⁷³³. Les mesures économiques engagées par le gouvernement de Thatcher conduisent à une récession générale en 1979-82 ainsi qu'à une augmentation du chômage, notamment en Irlande du Nord⁷³⁴.

Mais Gaffikin et Morrissey arguent que les ambitions de la nouvelle politique gouvernementale doivent être atténuées en Irlande du Nord. Ainsi, les secteurs du logement, de la sécurité, de l'économie locale et de l'éducation y sont moins touchés que dans les autres régions du Royaume-Uni⁷³⁵. L'une des raisons de cette exception est la reconnaissance des besoins spécifiques d'une économie régionale fragile⁷³⁶, mais aussi le lien supposé entre la situation de pauvreté et le terrorisme⁷³⁷. Ceci mène le gouvernement à continuer une politique de création d'emplois dans les zones défavorisées de l'Irlande du Nord. Gaffikin et Morrissey expliquent : « En résumé, dans une région où le Thatcherisme doit faire face à un défi politique inhabituel, il en est devenu plus flexible et plus pragmatique dans ses programmes

Crisis. A Memoir, Belfast, The Blackstaff Press, 1994, p. 253. Toutefois, l'élargissement des sujets reste une option : en décembre 1980, plusieurs études sont lancées sur les possibilités d'amélioration de la communication nord-sud (les échanges économiques, institutionnels, éducatifs, etc). Voir Anthony Kenny, *The Road to Hillsborough. The Shaping of the Anglo-Irish Agreement*, Oxford, Pergamon Press, 1986, p. 37.

⁷³⁰ Son gouvernement privatise British Airways en 1987 et British Steel en 1988.

⁷³¹ Suite à la décision prise par le gouvernement de fermer quelques mines de charbon, notamment dans la région du Yorkshire, les mineurs entament une grève en mars 1984. Thatcher ne cède pas face aux grévistes qui se voient contraints d'abandonner leur mouvement après une année de lutte, en mars 1985. Sur les attaques contre les droits syndicaux, voir Eric J. Evans, *Thatcher and Thatcherism* [1997], Londres, Routledge, 2^{ème} édition 2004, pp. 3-7.

⁷³² Frank Gaffikin, Mike Morrissey, *op. cit.*, pp. 43-46.

⁷³³ *Ibid.*, p. 9.

⁷³⁴ *Ibid.*, p. 54.

⁷³⁵ *Ibid.*, pp. 48-49.

⁷³⁶ L'industrie, dominée par des secteurs traditionnels tels que la construction navale, manque de modernité. Voir Frank Gaffikin et Mike Morrissey, *op. cit.*, p. 74.

⁷³⁷ En fait, cette vision du 'problème' nord-irlandais consistant à accompagner l'action militaire ou policière de mesures d'aides sociales et économiques représente un aspect cohérent et continu des politiques des gouvernements successifs, qu'ils soient travaillistes ou conservateurs.

sociaux et économiques.⁷³⁸ » Ainsi, un nouveau programme voit le jour, soutenant la création d'emplois dans le secteur associatif : ACE, *Action for Community Education*. Les résultats sont positifs avec des milliers de personnes bénéficiant de ces contrats, même si des doutes sont exprimés sur le processus de sélection des associations recevant une aide ACE au cours des années 1980⁷³⁹. Mais nous aurons l'occasion de revenir plus en détail sur ce point.

La présentation des priorités politiques du nouveau gouvernement nous permet de mieux comprendre les évolutions ayant cours dans le domaine de l'amélioration des CR et de la construction de la paix. Nous avons pu observer dans la partie précédente que la politique de CR se résumait désormais, depuis 1975, à un programme d'aide aux associations favorisant les échanges entre catholiques et protestants (programme financé par le ministère de l'Education). Les pouvoirs publics interviennent dans le domaine de *peacebuilding* à des niveaux restreints et ciblés. Il faut préciser que le nouveau gouvernement n'est pas l'instigateur de cette action ; il ne fait que poursuivre une lignée adoptée par le gouvernement précédent. Principalement, les secteurs du logement et de l'emploi sont couverts par une législation spéciale régionale et deux organes gèrent ces aspects (*Northern Ireland Housing Executive* pour le logement depuis 1969 et *Fair Employment Agency* pour l'emploi depuis 1976). Ces fonctions participent de manière fragmentée et lacunaire de la mission de construction de la paix. D'autres organes y contribuent dont la *Standing Advisory Commission on Human Rights* (SACHR⁷⁴⁰) depuis 1973, en conseillant le gouvernement sur des questions liées aux droits de l'Homme, et le *Commissioner for Complaints* depuis 1969. De plus, il existe moins de risque de subir un traitement discriminatoire à l'échelle des autorités locales depuis que les municipalités ont été destituées d'une grande partie de leurs fonctions en 1972. Cette mesure contribue, elle aussi, indirectement à la mission de *peacebuilding*. Le dispositif est donc éclaté et manque d'ambition. Qu'advient-il de la relation entre les autorités publiques et le mouvement associatif ? Nous proposons maintenant d'examiner comment elle évolue sous le nouveau gouvernement entre 1979 et 1985.

⁷³⁸ Frank Gaffikin, Mike Morrissey, *op. cit.*, p.62 : "In short, in a region where Thatcherism is faced with an unusual political challenge, it has proved more flexible and more pragmatic in its social and economic agenda."

⁷³⁹ Voir Duncan Morrow, "Filling the Gap: Policy and Pressure under Direct Rule", in Arthur Aughey, Duncan Morrow (dir), *Northern Ireland Politics*, Londres, Longman, 1996, pp. 152-153. Mais ce sujet sera développé dans les chapitres suivants.

⁷⁴⁰ SACHR débute ses fonctions de consultant sur la question des droits de l'Homme en Irlande du Nord en mai 1974. Il examine notamment les cas de discrimination (attitudes et actions). Il suit un modèle britannique, lui-même inspiré des institutions nord-américaines, qui consiste à établir des organes de médiation ou de 'conciliation' pour gérer les questions de relations raciales. Voir SACHR, *First Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1974-75*, Londres, HMSO, novembre 1975. On y relate notamment la visite à des fins professionnelles effectuée par un membre de SACHR aux Etats-Unis (pp. 7-8). Les recommandations de lecture portent clairement sur l'expérience de 'relations raciales' en Angleterre et aux Etats-Unis (p. 19).

II. Quelle évolution pour la politique de CR et pour le réseau de solidarité entre les pouvoirs publics et le secteur associatif ?

En 1979, le système de solidarité entre les pouvoirs publics et le mouvement associatif se trouve dans un état extrêmement fragmenté, qui ne prend aucunement en compte le potentiel d'éducation à la mixité présenté par les différentes méthodes de travail associatives (CD ou CR). Or, celles-ci sont toujours très dynamiques, comme l'attestent les témoignages des militants associatifs rencontrés dans le cadre de cette étude⁷⁴¹. Hugh Frazer⁷⁴² se souvient notamment du projet de *Farset Co-operative Press* mené de façon bénévole par des militants impliqués au début des années 1980 dans le monde associatif du quartier de Shankill. Au départ, le militant associatif Jackie Redpath souhaite publier les travaux de Ron Wiener⁷⁴³, un universitaire australien qui a écrit un livre sur les projets de développement à Shankill, contre lesquels les habitants se sont mobilisés. L'initiative se transforme en maison d'édition indépendante grâce à laquelle quelques travaux intéressants ont pu être publiés, dont un recueil de photographies du quartier Shankill, *The Shankill (with photographs by Buzz Logan)*⁷⁴⁴, et plusieurs ouvrages de réflexion sur des sujets épineux et novateurs⁷⁴⁵ : l'état de *community work*, le mouvement féministe, le système scolaire ségrégué, etc. Mais, à partir de 1979, le réseau de solidarité entre les pouvoirs publics et les associations se trouve éclaté et demeure dans un véritable état de sous-développement. Nous observons un désengagement clair des pouvoirs public dans ce domaine.

II.1. Premier constat : baisse des aides et désengagement des pouvoirs publics

Certaines associations subissent les effets de la récession et voient les aides gouvernementales chuter. Plusieurs exemples, notamment des groupes associatifs dits

⁷⁴¹ Voir les entretiens avec Jackie Hewitt et Joe Camplisson en annexe (Annexe H).

⁷⁴² Voir les souvenirs de Hugh Frazer sur cette expérience relatées lors de l'entretien du 4 septembre 2006, Entretien n°4, Annexe H.

⁷⁴³ Ron Wiener, *The Rape and Plunder of The Shankill: Community Action the Belfast Experience*, Belfast, Farset Co-operative Press, 1980.

⁷⁴⁴ The Farset Co-operative Press, *The Shankill (with photographs by Buzz Logan)*, Belfast, The Farset Co-operative Press, 1979.

⁷⁴⁵ Community Action in Northern Ireland, *Community Work in a Divided Society*, n°1, Belfast, Farset Co-operative Press, 1981 ; E. Evason, *Hidden Violence: A Study of Battered Women in Northern Ireland*, Belfast, Farset Cooperative Press, 1982 ; R. Crone, J. Malone, *The Human Curriculum: The Experience of the Northern Ireland Schools Support Service 1978-1982*, Belfast, Farset Co-operative Press, 1983 ; C. Loughran, *The Women's Movement in Northern Ireland: Between Republicanism and Feminism*, Belfast, Farset Co-operative Press, 1985.

alternatifs dont nous avons parlé précédemment, illustrent le fait que le soutien aux associations diminue. Premièrement, *Community Education Forum* (CEF), organisme établi en 1977 par le ministre de l'Éducation Melchett, n'est plus financé après 1980, ni le projet *Community Worker Research Project* (CWRP) établi en 1977 par le ministère de l'Éducation pour une durée de trois ans. Deuxièmement, l'aventure du *Community Development Centre* prend fin en 1979 en raison d'un arrêt des subventions. Joe Camplisson estime que le gouvernement ne voit plus d'un bon œil les activités de facilitation visant les responsables paramilitaires. Il a même le sentiment de devenir *persona non grata* au sein du mouvement de *community work*⁷⁴⁶. Troisièmement, lorsque les membres du projet alternatif d'éducation appelé CARE cherchent à renouveler les aides en 1980, ils envoient un dossier à DENI et à *Community Education Forum* (CEF), qui refusent de prolonger l'expérience. Nous remarquons ici que les initiatives audacieuses soutenues ou créées par le gouvernement travailliste précédent ne trouvent plus un écho favorable auprès des représentants du nouveau gouvernement.

Ainsi, à partir de 1980, l'organisation du réseau de solidarité ne répond que très marginalement aux besoins des associations proches de la philosophie de CD(1). Elles se trouvent particulièrement mises à l'écart, malgré le soutien de deux organismes extérieurs aux ministères (mais en partie financés par eux) : NIVT (*Northern Ireland Voluntary Trust*) et NICVA (*Northern Ireland Council for Voluntary Action*). Ceux-ci apportent une aide organisationnelle ou financière. Elles servent principalement à aider les nouveaux groupes locaux à se développer. Elles favorisent les démarches dites alternatives. Ainsi, le rôle du NIVT auprès des associations est vital, notamment pour les groupes de CD(1), et les deux organismes deviennent régulièrement le porte-parole des associations⁷⁴⁷. Mais, en dehors de ces deux structures, Hugh Frazer, directeur de l'organe NIVT (*Northern Ireland Voluntary Trust*) de 1979 à 1987, raconte dans un entretien récent qu'il n'existait pas de :

(...) développement systématique de *community work*. C'était assez irrégulier, et le soutien pour les groupes aussi était assez irrégulier. Il y avait eu une sorte d'explosion des

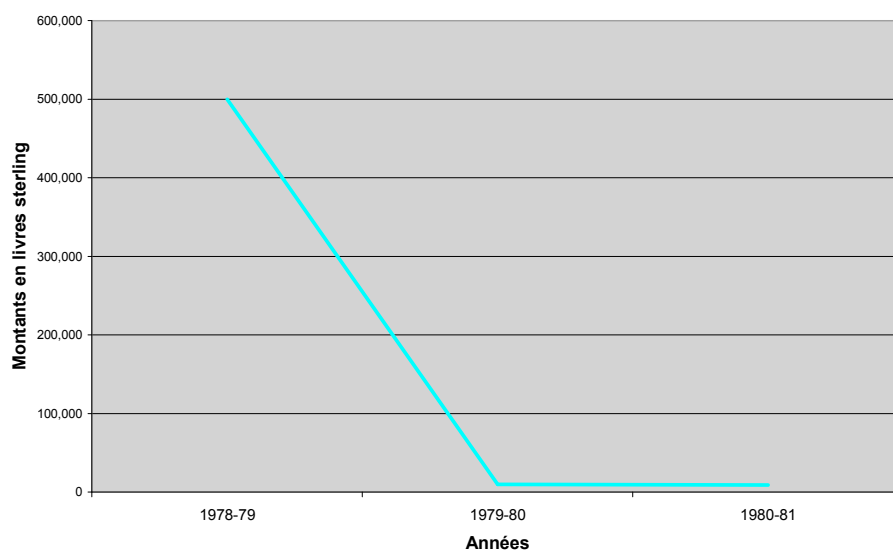
⁷⁴⁶ Joe Camplisson, *Grassroots Leadership (I)*, Newtownabbey, Island Publications, 2005, p. 30.

⁷⁴⁷ Par exemple, en 1983, NICVA souligne le besoin d'une agence centrale pour pouvoir promouvoir et coordonner le travail associatif et représenter les groupes associatifs auprès du gouvernement. Voir dans Northern Ireland Health and Social Services, *Developing Voluntary Action. A Review of the Northern Ireland Council of Social Services (NICSS)*, op. cit., pp. 19-27.

associations et d'autres initiatives, mais le niveau de soutien qu'ils recevaient était très discontinu. La profession ne vivait pas un développement systématique.⁷⁴⁸

Précisément, les aides apportées à la fondation NIVT (*Northern Ireland Voluntary Trust*) diminuent elles aussi et deviennent presque inexistantes, notamment en 1979 et 1980 :

Graphique 9 : Aides attribuées à NIVT par le ministère de l'Education, 1978-1981



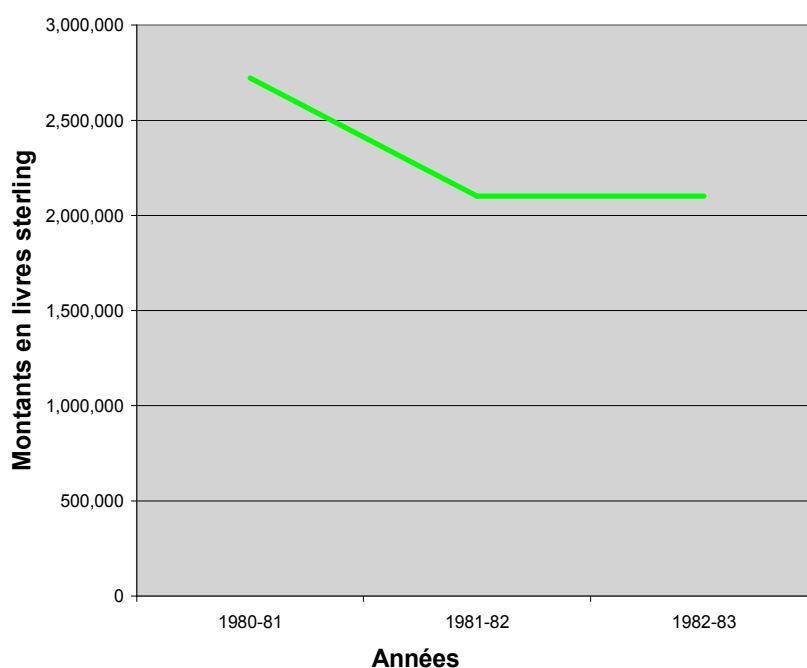
Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1978-79*, Londres, HMSO, 1979 et les éditions des années suivantes (1980 et 1981).

La nature du travail mené par le groupe concerné (associatif ou de type fondation) explique ce phénomène de diminution ou d'arrêt des aides. Les responsables du nouveau gouvernement peuvent penser que ce travail ne sert à rien ou qu'il cautionne des causes radicales républicaines ou loyalistes dans les communautés les plus défavorisées.

Mais, le contexte économique a également de l'influence dans la décision de modifier les aides car même certaines subventions du ministère de l'Education diminuent entre 1979 et 1983, notamment celles accordées aux associations des secteurs de la jeunesse et des loisirs, dont le travail est pourtant plus classique que celui des associations citées précédemment :

⁷⁴⁸ Hugh Frazer, Entretien n°4, Annexe H : “ (...) there wasn't a systematic development of community work. It was quite erratic and support for groups was quite erratic too. There had been some sort of explosion of community groups and things but the level of support they got was very erratic. There wasn't a systematic development of the profession.”

Graphique 10 : Subventions attribuées par DENI aux associations concernées par la jeunesse et les loisirs, de 1980 à 1983 :



Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1980-81*, Londres, HMSO, 1981 et les éditions de 1982 et 1983.

Mais le réseau de solidarité entre l'Etat et les associations pâtit de ce que Michael Cunningham appelle la « fragmentation bureaucratique au sein du gouvernement »⁷⁴⁹. Les responsabilités sont souvent fractionnées entre plusieurs responsables et les différents services manquent de politique commune. De plus, l'innovation n'est pas de mise et les activités des associations financées doivent être 'lisibles', c'est-à-dire qu'elles doivent correspondre aux missions des trois principaux ministères financeurs (le ministère de l'Education, DENI, du Développement Economique, DED, et de la Santé, DHSS). Des critiques sont professées contre le système d'administration centralisé qui crée, d'une part, une situation de dépendance financière des associations vis-à-vis du gouvernement⁷⁵⁰ et qui, d'autre part, ne représente pas

⁷⁴⁹ Michael Cunningham, *op. cit.*, p. 157 : "(...) bureaucratic fragmentation within government."

⁷⁵⁰ Voir C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, Belfast, Community Relations Review Group (Northern Ireland), 1991, p. 6 : "However the main point that must be made in relation to such funding in Northern Ireland is the dominant role of central government in all aspects of society. For example, it is estimated that some 45% of all jobs in Northern Ireland are directly provided by the state, with indirect aid being provided for others. Administratively, the

une garantie suffisante d'égalité de traitement envers les différentes communautés⁷⁵¹. Nous tenterons maintenant de vérifier ces deux critiques par une étude détaillée du système de solidarité.

II.2. Le renforcement de formes d'assistance 'classiques'

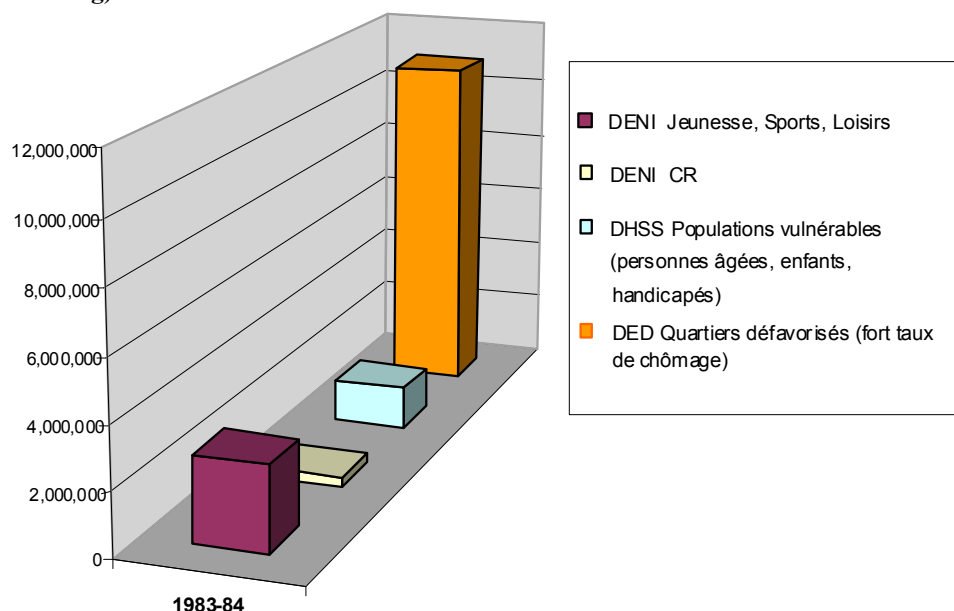
Comme nous avons pu le constater en étudiant la période 1974-1979, les associations bénéficient d'aides directes (de la part d'un ministère⁷⁵²) ou indirectes (provenant d'un relais, lui-même financé par un ministère). Concernant les aides directes, les services gouvernementaux portent traditionnellement assistance à des groupes caritatifs ou à des associations établies dont le travail est « lisible » aux yeux des fonctionnaires. Le système d'aides directes ministérielles favorise le soutien aux associations régionales, par opposition à des groupes locaux. Les aides étant définies par rapport aux besoins de chaque ministère, sans véritable politique issue de consultation sur le terrain, les associations subventionnées correspondent bien souvent à des catégories somme toute classiques, concernées par la jeunesse et les loisirs (les centres de loisirs, les clubs de sports) et la santé (l'aide aux personnes âgées, les crèches). Dans un contexte de restrictions budgétaires souhaité par le Premier ministre Thatcher, il est probable que le travail des associations permette aux pouvoirs publics de déléguer un certain nombre de missions sociales aux associations à moindre coût. Après 1979, il faut ajouter la catégorie du développement de l'emploi, subventionnée par le ministère du Développement Economique. Ce genre d'aides prend une place dominante, comme en atteste le graphique suivant :

dominance of central government was guaranteed by the relegation of local government which took place in the early 1970's. The relevance of the dominance of the Stormont administration to voluntary and community groups is clear: for the most part every source of funding comes from or through, or is highly dependent on government action or support."

⁷⁵¹ Voir chapitre ultérieur.

⁷⁵² A partir de 1982, la région est gérée par six ministères au lieu de huit précédemment : DANI (Department of Agriculture of Northern Ireland), DENI (Department of Education of Northern Ireland), DED (Department of Economic Development), DOE (Department of the Environment), DFP (Department of Finance and Personnel) et DHSS (Department of Health and Social Services).

Graphique 11 : Associations bénéficiant d'aides directes ministérielles, 1983-84 (Montants en livres sterling)



Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1983-84*, Londres, HMSO, 1984.

La prépondérance de la préoccupation économique apparaît clairement ici. Grâce une étude plus détaillée, nous remarquons que les aides directes les plus importantes du ministère du Développement Economique (DED) proviennent du dispositif *Action for Community Education* (ACE), dont nous avons très brièvement parlé. Le programme *Action for Community Education* (ACE), mis en place en 1981, finance les emplois destinés à des chômeurs de longue durée pendant une année ou moins, au sein d'associations locales ou régionales. L'objectif consiste à soutenir le travail associatif (de nombreuses associations peuvent exister grâce à ce programme), tout en créant des emplois dans des endroits touchés par le chômage. Il faut rappeler qu'à cause de la crise économique, le taux de chômage a augmenté en Irlande du Nord.

ACE est un programme phare dans les initiatives d'amélioration du chômage et de la pauvreté en Irlande du Nord. Or, les recherches se sont avérées difficiles sur les conditions d'application du programme en raison de l'absence de documents publiés par les autorités gouvernementales, notamment sur les critères. Cependant, certaines informations ont pu être recueillies dans les rapports des débats parlementaires à Westminster. Ces détails sur les

critères de sélection des dossiers sont fournis par des membres du gouvernement vers la fin des années 1980, à mesure qu'augmentent les critiques dénonçant l'opacité du système. Ainsi, on y apprend notamment que les conditions d'attribution des aides sont au nombre de trois :

- (1) Avoir au moins 18 ans et au plus 64 ans ;
- (2) Avoir été au chômage pendant au moins 3 mois sans interruption préalablement au début du projet ACE ;
- (3) Avoir été sans emploi pendant au moins 12 mois lors des 15 derniers mois.⁷⁵³

Quant aux critères de sélection des dossiers, le Secrétaire d'Etat en Irlande du Nord Boyson les recense lors de la séance des questions au parlement britannique en juin 1985 :

D'abord, le projet doit apporter quelque chose qui profite à la communauté ; deuxièmement, le commanditaire du projet doit employer des adultes qui sont des chômeurs de longue durée ; et, troisièmement, les emplois existants ne doivent pas être mis en danger.⁷⁵⁴

Il greffe donc au critère économique un argument social relativement vaste (« profiter à la communauté »), qui permet de justifier tout refus opéré par un fonctionnaire. P. J. Viggers, ministre de l'Industrie en Irlande du Nord (1986-89), introduit par ailleurs deux nouvelles pré-conditions en 1987, dans un contexte critique vis-à-vis du système de sélection des dossiers (au vu des quelques refus décidés dans les années 1980, il s'avère que les fonctionnaires chargées de sélectionner les dossiers prennent en compte tacitement la respectabilité politique de l'association sollicitant un poste *Action for Community Education* (ACE))⁷⁵⁵. Selon Viggers, sont donc retenus :

(...) (ii) les projets ayant la capacité d'améliorer l'économie d'une manière ou d'une autre, par exemple, en aboutissant à la création d'emplois permanents ou d'une installation à son compte

⁷⁵³ Richard Needham, *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, v.171, 1989-90 (23 avril – 4 mai), 2 mai 1990, Londres, HMSO, 1990, colonne 556 : “(1). be at least 18 and under 64 years of age; (2). have been unemployed without a break for at least three months immediately before starting on ACE project; (3). have been unemployed for at least 12 months out of the last 15 months.”

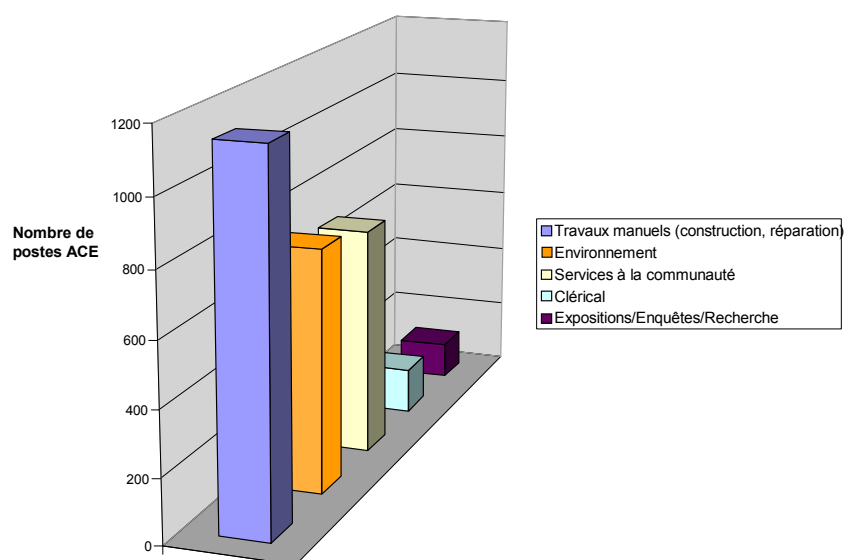
⁷⁵⁴ The Minister of State, Northern Ireland Office (Dr Rhodes Boyson), *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, v.98, 1985-86 (19 mai – 5 juin), 5 juin 1986, Londres, HMSO, 1986, colonne 1080, p. 552 : “First, the project must provide something of benefit to the community; secondly, the project sponsor must employ adults who are long-term unemployed; and, thirdly, existing jobs must not be put at risk.”

⁷⁵⁵ Nous détaillerons cet aspect dans la Troisième partie (Chapitre 6, Sous-partie IV).

(iii) les projets qui proposent des services pour les groupes défavorisés (...).⁷⁵⁶

Mais les dossiers retenus concernent majoritairement le secteur de la construction, comme en attestent les chiffres de novembre 1983 :

Graphique 12 : Secteurs de travail associatif bénéficiant de postes ACE, novembre 1983

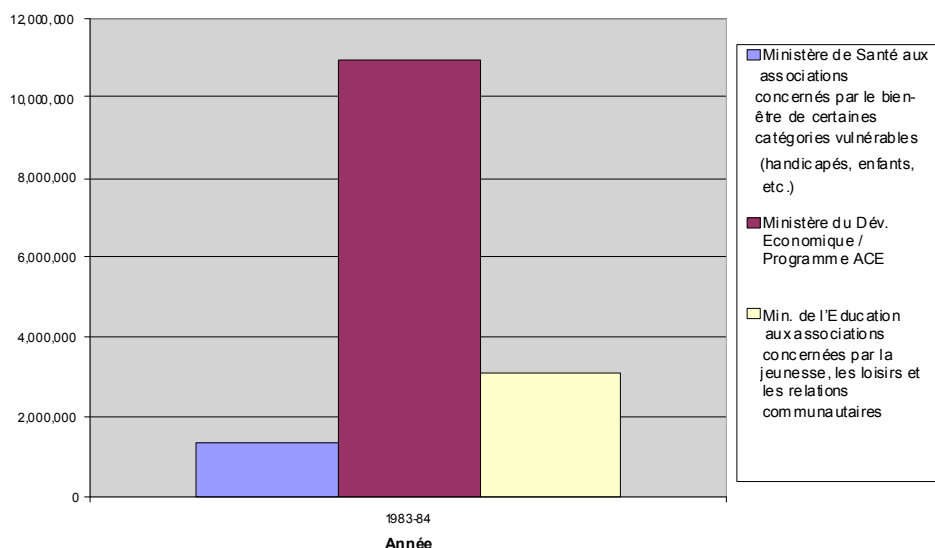


Source : Graphique établi à partir de *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, v.49, 1983-84 (21 novembre – 2 décembre), 29 novembre 1983, Londres, HMSO, 1984, colonnes w471-2 (réponses écrites).

Dans tous les cas, et malgré ses défauts (sur lesquels nous reviendrons ultérieurement⁷⁵⁷), le programme *Action for Community Education* (ACE) représente la source de financement principale des associations au début des années 1980, comme le démontre le graphique suivant :

⁷⁵⁶ P.J. Viggers, *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, v.121, 1987-88 (26 octobre – 6 novembre), 6 novembre 1987, Londres, HMSO, 1988, colonne w932 (réponses écrites), p.1112 : “(...) (ii). projects having the capacity to improve the economy in some way, for example, creation of permanent jobs or self-employment. (iii). projects which provide services for disadvantaged groups (...)”

⁷⁵⁷ Troisième partie (Chapitre 6, Sous-partie IV).

Graphique 13 : Aides directes aux associations (en livres sterling), 1983-84

Source: Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1983-84*, Londres, HMSO, 1984.

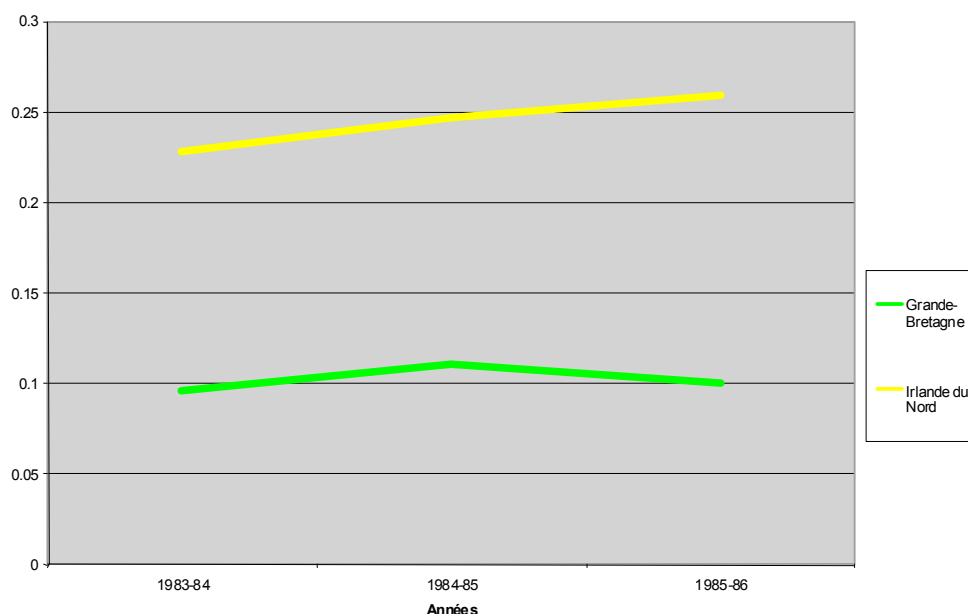
Concernant le ministère de l'Éducation (DENI), comme dans la période 1974-1979, il distribue des aides aux associations dont le travail représente un prolongement de ses missions ministérielles. Ainsi, les associations soutenues travaillent dans les secteurs de la jeunesse, des sports et des loisirs. Une infime partie du budget du ministère (0,056% en 1983-84⁷⁵⁸) est accordée aux associations œuvrant pour les relations communautaires. Il s'agit en fait du financement de groupes établis exerçant un travail de réconciliation (tels que *Corrymeela*). La formule CR apparaît ici dans un entendement restreint : elle fait référence à une catégorie de travail de CR très lisible et non plus à CR dans son sens plus large d'objectif d'amélioration des relations communautaires, auquel le travail associatif dans son ensemble pouvait contribuer par des voies diverses (CR, CD).

Le système d'aides du ministère de la Santé (DHSS) reste lui aussi assez identique à celui appliqué depuis 1974. Il est à noter que le ministère de la Santé (DHSS⁷⁵⁹) en Irlande du Nord consacre plus d'argent aux associations que son homologue anglais.

⁷⁵⁸ *Northern Ireland Appropriation Accounts 1983-84*, Londres, HMSO, 1985, p. 134.

⁷⁵⁹ Le ministère de la Santé (DHSS) a deux budgets distincts : *Health and Personal Social Services* (HPSS), qui nous intéresse ici, et *Social Security* (SS).

Graphique 14 : Le pourcentage des subventions pour les associations régionales, par rapport au budget total du ministère DHSS, 1983-86



Source : Graphique établi pour l'Irlande du Nord à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1983-84*, Londres, HMSO, 1984 et les éditions de 1985 et 1986 et pour l'Angleterre *Appropriation Accounts: Health and Personal Social Services and Social Security 1983-84*, Londres, HMSO, 1984 les éditions de 1985 et 1986.

Cette différence de pourcentage est occasionnée par le fait qu'il existe en Angleterre un plus grand nombre de sources intermédiaires de financement, représentées par des fondations diverses. Leur budget comprend des aides gouvernementales mais aussi, et surtout, des dons privés. Elles permettent à l'Etat de rester plus en retrait dans ce secteur. Or, elles sont plus rares en Irlande du Nord, l'une des plus connues étant *Northern Ireland Voluntary Trust*⁷⁶⁰. D'après le rapport *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, le ministère de la Santé (DHSS) finance des groupes qui « promeuvent les objectifs stratégiques du ministère »⁷⁶¹ et ciblent en l'occurrence les populations vulnérables (enfants, jeunesse, personnes âgées ou handicapées). D'après les explications fournies dans le rapport⁷⁶², les aides répondent à deux besoins : les dépenses liées au fonctionnement administratif d'une association régionale (*revenue grants*), la subvention couvrant une période

⁷⁶⁰ Quelques fondations britanniques interviennent également en Irlande du Nord : *Joseph Rowntree Foundation*, *Gulbenkian Foundation*, *Cadbury Trust*.

⁷⁶¹ DHSS, *Notes of Guidance for Applicants*, cité dans C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *op. cit.*, p. 12 : "(...) further the Department's strategic objectives."

⁷⁶² C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *op. cit.*, pp. 12-13.

de trois ans au maximum, et les frais engendrés par un objectif de travail spécifique (*capital grants*) qui ne peuvent être couverts ni par les ressources internes de l'association, ni par une autre source de financement.

Néanmoins, le rapport de 1991 parle d'un dispositif 'arbitraire' et 'conservateur' : « il apparaîtrait qu'il existe une tendance compréhensible à s'en tenir à ce qui a déjà été essayé et testé. [...] D'un point de vue politique et administratif, il est plus simple de continuer à financer les organisations établies. »⁷⁶³ Le rapport fait également mention du « degré d'autonomie non insignifiant »⁷⁶⁴ du fonctionnaire dans le mécanisme de répartition des aides, ce qui augmente les possibilités de partialité. Les éléments qui permettraient de rejeter ces critiques sont absents : en effet, les critères de sélection des projets n'ont pas été clairement formulés et les modalités de recours sont inexistantes pour les porteurs d'un projet rejeté.

Globalement, en étudiant le réseau de solidarité des trois différents ministères, nous remarquons d'abord une nette domination des préoccupations économiques en matière notamment de lutte contre le chômage de longue durée (même si le descriptif des missions du programme *Action for Community Education*, ACE, reste confus, mélangeant des objectifs économiques et sociaux dans des termes vagues). En comparaison, la mission de CR devient, elle, encore plus marginale qu'auparavant.

Nous observons par ailleurs que les ministères de la Santé (DHSS) et de l'Education (DENI) continuent les modalités de fonctionnement qui avaient été établies par le gouvernement précédent et focalisent sur des missions de travail classiques. Cependant, les trois ministères partagent une caractéristique essentielle en ce que les critères de sélection des dossiers restent flous. Ce point sera de plus en plus souvent soulevé et critiqué dans les années 1980. De plus, les milieux associatifs sont très peu consultés sur leurs besoins, et, comme nous avons pu le constater, les pouvoirs publics se désintéressent totalement des initiatives dites alternatives. Tous ces facteurs conduiront à accroître le sentiment de mécontentement qui existait déjà au sein du mouvement associatif. Les tensions entre les pouvoirs publics et le secteur associatif s'intensifieront.

⁷⁶³ C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *op. cit.*, p. 14: "Revenue funding for an organisation is renewable after a three year period. Although this theoretically allows the Department to drop a previously funded organisation in favour of a more innovative one, there would appear to be an understandable tendency to stick with what has been tried and tested. If an organisation is efficient at delivering the service and continues to find favour with the Department, the pressure is not to drop it at the end of three years – or six years, or nine. Thus, a small number of large organisations, which have grown through the infusion of government funds, would probably collapse if those funds were withdrawn. Politically and administratively it is simpler to continue funding the established organisations."

⁷⁶⁴ *Ibid.*, p. 14: "A third factor follows – the civil servants allocating funds have a not inconsiderable degree of autonomy."

Mais il convient de décrire maintenant un autre pan du réseau de solidarité liant ces deux groupes d'intérêts. Nous procéderons à l'étude des modes de financement appliqués par les relais que sont les *area boards*, le NIVT et les *district councils*, car les associations locales sont plutôt tributaires des aides provenant de ces structures.

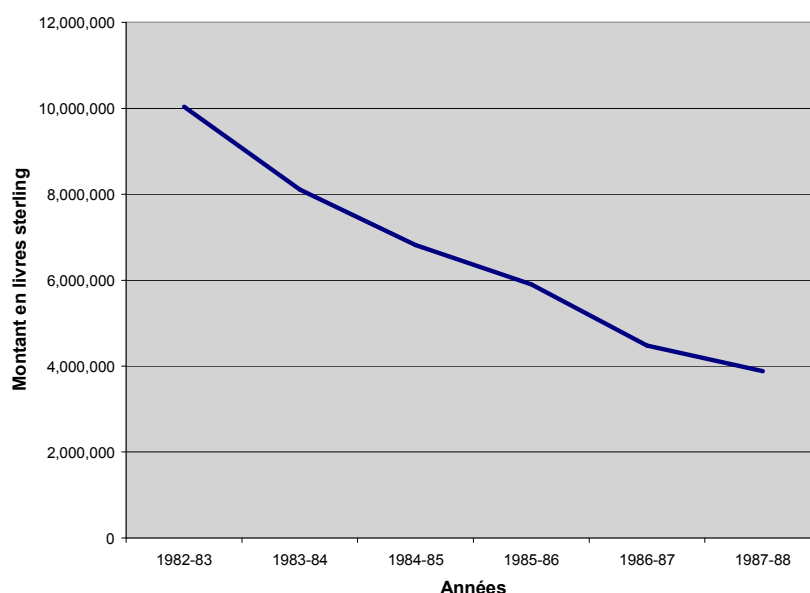
Comme nous l'avons évoqué, dans la période 1974-1979, le ministère de l'Education octroie un budget aux autorités municipales afin de soutenir les associations locales dans la gestion des ressources et des centres sociaux. Une autre somme est également allouée à l'organisme *Northern Ireland Voluntary Trust* (NIVT) pour venir en aide aux associations proposant des projets innovants, souvent liés à la philosophie de CD(1). Le ministère de la Santé accorde un budget à ses délégations locales, les *area boards*⁷⁶⁵, pour qu'elles soutiennent les projets associatifs proposant une assistance aux personnes vulnérables (personnes âgées, handicapées, etc.). Les conditions de rétribution sont relativement traditionnelles : les associations préparent un projet et déposent une demande de subvention, les fonctionnaires dans les structures étudient les différents projets et en sélectionnent certaines. Malgré la difficulté rencontrée pendant les recherches à trouver des documents officiels descriptifs de ce fonctionnement, les témoignages que nous avons pu trouver exposent un système opaque et détaché des besoins du mouvement associatif⁷⁶⁶.

Concernant tout d'abord les *district councils*, nous savons que depuis 1975 ils interviennent dans trois domaines : la création de postes de travailleurs sociaux *Community Services Officers*, la gestion de centres sociaux pour les loisirs ou les sports et la distribution de subventions aux associations locales. Mais, il faut préciser avant tout que les aides ministérielles attribuées aux *councils* subissent une baisse régulière tout au long des années 1980 :

⁷⁶⁵ L'Irlande du Nord est divisée en quatre zones : le Sud, le Nord, l'Est et l'Ouest.

⁷⁶⁶ Les principales sources utilisées ont été les suivantes : les rapports de l'organisme *Centre for Neighbourhood Development* (CND); dont nous avons déjà parlé ; une étude ministérielle publiée en 1980 : Inter-Departmental Co-ordinating Committee on Social Problems, *Tomorrow's Resource: a Review of Government Policy towards the Voluntary Sector in the Field of Social Welfare*, Belfast, Inter-Departmental Co-ordinating Committee on Social Problems, 1980 ; une étude indépendante publiée en 1991 par C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, op. cit. ; et les témoignages de Hugh Frazer dans, "Community Work into the 80's", in *Community Action in Northern Ireland* (ed), *Community Work in a Divided Society*, Belfast, Farset Co-operative Press, 1981, de Tom Lovett dans "Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland", Belfast, sans éd., 1976 et de Bill Rolston dans "Sectarianism and Community Politics", in *Community Action in Northern Ireland* (ed), *Community Work in a Divided Society*, Belfast, Farset Co-operative Press, 1981, pp. 37-45.

Graphique 15 : Financement des *district councils* par le ministère de l'Education (DENI), 1982-88



Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1982-83*, Londres, HMSO, 1983 et les éditions des 1984, 1985, 1986, 1987 et 1988.

Dans ce contexte, le soutien aux associations représente la première cible des réductions budgétaires. De plus, comme nous avons pu le constater dans le cas de l'association *Centre for Neighbourhood Development* (CND)⁷⁶⁷, le partenariat entre les associations et les *councils* est parfois difficile en raison d'une certaine hostilité à l'égard de pratiques associatives militantes. En raison du peu d'enthousiasme exprimé par certains *councils* dont Lisburn (sud de Belfast) et Castlereagh (est de Belfast), le centre CND ne travaille plus qu'avec le *council* de Belfast à partir de 1983⁷⁶⁸. Nous apprenons grâce aux rapports de l'organisme qu'après 1979 les projets doivent être redessinés autour d'objectifs plus économiques, créant ainsi une complémentarité entre la revalorisation des activités économiques et le travail de *community development*⁷⁶⁹. Nous percevons ici comment les autorités officielles exercent une contrainte sur le profil des associations.

⁷⁶⁷ Voir le Chapitre 3 de cette étude.

⁷⁶⁸ Centre for Neighbourhood Development, *Centre for Neighbourhood Development, Annual Report 1983-84*, Belfast, Centre for Neighbourhood Development, 1984, p. 5.

⁷⁶⁹ Ce nouveau programme s'appelle *Economic Development Project*. Voir Centre for Neighbourhood Development, *Centre for Neighbourhood Development, Annual Report 1983-84*, *op. cit.*, pp. 13-14. Ici *community development* signifie le développement des capacités organisationnelles, l'interrogation sur les besoins de la communauté, l'incitation à la participation, etc.

Mais les principales sources de soutien financier pour les associations locales sont les quatre *area boards*, elles-mêmes tributaires du ministère de la Santé et des Services Sociaux⁷⁷⁰. Leur mission de soutien aux projets associatifs est réaffirmée par trois circulaires entre 1974 et 1985⁷⁷¹. Néanmoins, d'après un rapport publié en 1991⁷⁷², le seul critère repose sur le degré de similarité entre les activités de l'association et les objectifs des *boards* et il revient à chaque *board* de mettre en place (ou non) un programme propre ; les engagements sont donc très irréguliers⁷⁷³. On va jusqu'à parler de « la relative invisibilité »⁷⁷⁴ de *community work* dans les *area boards*. En dépit d'un rapport interne⁷⁷⁵ soulignant ce problème en 1980, aucune action n'est engagée.

En comparant les débuts de ce système, mis en place après 1974, et son évolution dans les années 1980, nous remarquons que les modalités de fonctionnement sont perpétuées sans s'interroger sur leur efficacité ni leur pertinence. De ce fait, les défaillances suivantes sont conservées : focalisation sur des missions classiques par les *boards*, peu d'enthousiasme de la part de certaines autorités municipales à distribuer des aides aux associations locales, préférence pour des associations établies dont les missions sont 'lisibles' pour les pouvoirs publics et négligence des groupes associatifs dits alternatifs. L'action associative militante s'en trouve donc marginalisée, alors qu'elle représente, dans certains quartiers, un mode de vie. Comme nous pourrions le constater dans la partie suivante, elle reste dans les années 1980 encore très vivace, mais doit s'adapter au dispositif de solidarité tel qu'il est organisé depuis 1974 et subir les variations récentes imposées par une situation économique générale difficile.

III. Marginalisation de l'action associative militante

Au sein du mouvement associatif, Hugh Frazer, écrivant en 1981, décrit une atmosphère généralisée de « désillusion et d'incertitude »⁷⁷⁶. Les problèmes persistants du

⁷⁷⁰ Seul le budget *Health and Personal Social Services* nous a intéressés ici. La partie budgétaire appelée *Social Security* a été laissée de côté.

⁷⁷¹ Références des trois circulaires : HSS 15 (OS) 1/74, HSS 15 (OS) 1/75 et HSS (SS) 1/85.

⁷⁷² Voir C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *op. cit.*, p. 17.

⁷⁷³ Le *board* couvrant l'Est de la province (comprenant la ville de Belfast) est le plus impliqué, selon le rapport de C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *op. cit.*, p. 16.

⁷⁷⁴ *Ibid.*, p. 16 : "Coyle's (1984) research confirmed the relative invisibility of community work within the Area Boards."

⁷⁷⁵ Inter-Departmental Co-Ordinating Committee on Social Problems, *op. cit.*

⁷⁷⁶ Hugh Frazer, "Community Work into the 80's", *op. cit.*, p.20 : "The most striking aspect of community work in Northern Ireland at the present time is an air of disillusion and uncertainty." Une conférence est organisée en mars 1980 sur la nature de *community work* dans la société divisée de l'Irlande du Nord. Les textes des intervenants sont publiés dans l'ouvrage mentionné ci-dessus (*Community Work in a Divided Society*). Cette

chômage et de la pauvreté accroissent le sentiment d'impuissance du mouvement associatif. D'autres facteurs y contribuent, comme l'explique le militant associatif Eamonn Deane en 1981 :

C'est dû au prolongement de *direct rule* et à l'inefficacité des réformes du gouvernement local. C'est également une conséquence des mutations des groupes paramilitaires. A une certaine époque il arrivait qu'un groupe associatif puisse avoir de l'influence sur le *Northern Ireland Office* car on savait que ce groupe pouvait peser sur les paramilitaires ; l'inverse était également vrai. Plus aucun des deux ne s'applique désormais. Les groupes paramilitaires ont resserré leur structure et endossé une certitude dogmatique. Le *Northern Ireland Office* est devenu de plus en plus inaccessible et a contribué à encourager un retour rapide à l'apathie par ses mesures économiques féroces et son auto-assurance arrogante.⁷⁷⁷

Dans la même lignée, Bill Rolston mentionne le mépris de certains fonctionnaires⁷⁷⁸. Ainsi, le fossé se creuse entre le mouvement associatif et les pouvoirs publics. L'organisation éclatée et opaque du système de distribution des aides aux associations contribue essentiellement à l'état de sous-développement structurel et philosophique du réseau associatif. Certains sujets tels que le travail social dans les quartiers protestants restent effectivement non-traités. L'un des effets de l'organisation du système d'aide porte sur l'accroissement de la méfiance envers les interventions gouvernementales et le développement d'un discours contestataire accusant le gouvernement de vouloir neutraliser la dynamique sociale afin d'asseoir son contrôle.

conférence représente la suite de journées de réflexion organisées en 1979 à Bristol, visant à approfondir l'étude critique des expériences de *community work* au Royaume-Uni. Paul Waddington en parle dans "Community Work in 1980: some Issues and Dilemmas", in *Community Action in Northern Ireland* (ed), *Community Work in a Divided Society*, Belfast, Farset Co-operative Press, 1981, p. 46. Waddington, décrit un contexte de "crise idéologique" et de "disparition de la démocratie sociale" au Royaume-Uni. Paul Waddington, *op. cit.*, p. 51 : "Put in this context, the uncertainty and pessimism within community work, in Northern Ireland like everywhere else in the United Kingdom, is a reflection of a much more general ideological crisis which has resulted from the demise of social democracy."

⁷⁷⁷ Eamonn Deane, "Community Work in the 70s", in *Community Work in a Divided Society*, *op. cit.*, p. 15 : "During the second part of the decade many people who had been active in community action 'retired' or, more accurately, retreated from the front line. Opportunities to influence change in the decision making process have narrowed rather than broadened because of the events of these years. This is caused by the continuation of direct rule and the ineffectiveness of local government reform. It is also due to the changing face of para-military groups. There was a time when a community group could influence the Northern Ireland Office because it was known that it could influence the para-militaries; the reverse was also true. Neither is true any more. The para-military groups tightened their structure and assumed a dogmatic certainty. The Northern Ireland Office has grown increasingly inaccessible and helped to encourage a speedy return to apathy by its savage economic policies and arrogant self-assurance."

⁷⁷⁸ Bill Rolston, "Sectarianism and Community Politics", *op. cit.*, p. 43.

Ce discours se greffe sur les questions déjà exposées au début des années 1970 sur la relation dialectique fondamentale entre d'un côté le mouvement du militantisme associatif (*community work*) et les intérêts de l'Etat de l'autre. En effet, faut-il que *community work* accompagne le travail de l'Etat et serve de canal entre les associations et l'Etat ? Ou devrait-il au contraire contribuer à changer radicalement les structures existantes, en travaillant à partir de structures autonomes⁷⁷⁹ ? D'aucuns, dont Bill Rolston, refusent de croire au potentiel radical de transformation sociale du mouvement de *community work*. Selon lui, il faut plutôt défier l'Etat dans le domaine de l'administration des services en y participant⁷⁸⁰. D'autres estiment que la participation de la société civile profite au gouvernement. Dearlove met en garde : « La participation canalise la dissidence vers un système de règles établies et neutralise la participation spontanée, mais perturbatrice, des groupes locaux⁷⁸¹ ». Il s'agit du mécanisme de cooptation, *co-opting*⁷⁸², que nous avons identifié comme la contrainte opérée par les services sociaux notamment sur le profil des associations. Lovett et Percival décrivent les conséquences de la cooptation :

Comme en Grande-Bretagne, ce développement a également eu pour effet de formaliser les structures des associations, en insistant sur le besoin d'établir des procédures et des constitutions formelles, et en canalisant les initiatives populaires par le moyen de mécanismes testés et sûrs qui répondent aux besoins des bureaucraties locales au dépens de ceux des associations.⁷⁸³

Le phénomène est également connu en Angleterre. La coexistence des deux mouvements opposés (le dispositif gouvernemental régulé par des objectifs statutaires et le travail associatif autonome) est aussi une réalité au Royaume-Uni. Peter Marris décrit le choix auquel est confronté le militant de *community work* :

⁷⁷⁹ Voir Eamonn Deane dans "Community Work in the 70s", *op. cit.*, p.10 et Hugh Frazer, "Community Work into the 80's", *op. cit.*, pp. 26-27.

⁷⁸⁰ Bill Rolston, "Sectarianism and Community Politics", *op. cit.*, pp. 44-45.

⁷⁸¹ D. Dearlove, *Dimensions in Modern Management*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1974, p. 37 : "Participation channels dissent into a system of established rules and offsets the spontaneous, but disruptive, participation of local groups."

⁷⁸² Tom Lovett, "Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland", *op. cit.*, pp. 17-18 et Bill Rolston, "Sectarianism and Community Politics", *op. cit.*, p.44.

⁷⁸³ Tom Lovett, Robin Percival, "Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland", in Paul Curno (ed), *Political Issues and Community Work*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1978, p. 190 : "This development has also had the effect, as in Great Britain, of formalising the structure of community groups emphasising the need for formal procedures and constitutions and channelling popular initiatives through safe and well-tested mechanisms which meet the needs of local bureaucracies rather than those of community groups."

Ce dilemme, c'est-à-dire choisir entre la cooptation et la marginalité, se répète sans cesse, de façon implicite ou ouvertement, dans les discussions sur les stratégies. C'est aussi, et particulièrement pour ceux qui travaillent pour les services sociaux, souvent un dilemme moral : comment peut-on ne pas essayer de rendre les choses meilleures pour les gens, même si cela implique d'avoir recours à et de défendre une structure institutionnelle qui nous a profondément déçu.⁷⁸⁴

En Irlande du Nord, Roberta Woods remarque que le système gouvernemental gratifie plus le nombre d'activités organisées que la pertinence des questions soulevées. Très souvent d'ailleurs, les municipalités financent des groupes ou associations apolitiques et non sectaires⁷⁸⁵, sans que, néanmoins, la portée du terme 'politique' n'ait été fixée. Woods émet l'hypothèse que *community work* a graduellement perdu son caractère autonome et ainsi son potentiel contestataire. Selon elle, le dispositif gouvernemental d'aide impose un mode de gérance aux groupes qui « [...] deviennent un moyen d'organiser ceux qui ne le sont pas *dans les conditions arrêtées par l'Etat* »⁷⁸⁶. Le rôle des *community workers* en est réduit à effectuer la liaison entre les groupes reconnus comme 'respectables' et les organes d'Etat distributeurs de fonds⁷⁸⁷.

S'il paraît difficile de mesurer le degré de validité du phénomène de cooptation, il est intéressant, par contre, de noter l'existence de ce sentiment parmi les militants associatifs. Nous pouvons localiser ici l'un des fondements du discours contestataire associatif. Or, Hugh Frazer réfute l'existence d'un projet au sein des ministères visant à absorber le dynamisme du mouvement associatif pour son intérêt propre. Il considère que l'Etat reconnaît réellement l'existence des problèmes sociaux et s'engage sérieusement dans ce secteur⁷⁸⁸. A défaut de trancher en faveur d'une perception ou de l'autre, nous remarquons juste que les critiques

⁷⁸⁴ Peter Marris, *Community Planning and Conceptions of Change*, Londres, Routledge, 1982, p. 110 : "This dilemma, as a choice between co-optation and marginality, recurs again and again, in disguised or open form, in discussions of strategy. It is also, particularly for people who work in social services, often a moral dilemma: how can one not try to make things work better for people, even if this involves using and defending an institutional structure with which one is at heart disillusioned."

⁷⁸⁵ Roberta Carol Woods, "The State and Community Work in Northern Ireland 1966-1982", PhD non publié, Université de Coleraine, 1989, p. 170.

⁷⁸⁶ *Ibid.*, p. 219 : "Groups become a way of organising the disorganised *on the state's terms*." [mis en exergue dans le texte d'origine par l'auteur]

⁷⁸⁷ *Ibid.*, p. 220.

⁷⁸⁸ Hugh Frazer, "Community Work into the 80's", *op. cit.*, p.22-23 : "The growth of state involvement has largely been concerned with the provision of services and facilities. Some people have seen this involvement as a deliberate conspiracy by the state to defuse protest and to control local communities. However, it is unlikely that the initial motivation was quite so sinister or calculating. The basic reason for state involvement was a new recognition of the widespread poverty and social malaise in Northern Ireland – much of the evidence coming from reports sponsored by the state."

émanant du mouvement associatif traduisent une volonté de leur part de se poser comme des acteurs sociaux indépendants du gouvernement. La volonté de créer des projets autogestionnaires reste donc très présente dans les esprits.

Au cours d'un entretien effectué en 2006, Hugh Frazer argue qu'au fond le travail associatif ne suscite que très peu d'intérêt chez les ministres et les fonctionnaires au début des années 1980. Ils y sont, en somme, indifférents :

Je dirais, en regardant en arrière, que pour l'Etat il s'agissait moins de diriger ou de prendre le contrôle de *community work*, que de trouver *community work* insignifiant. Il ne pensait pas en prendre le contrôle, mais sentait soit qu'il ne présentait pas d'intérêt, soit qu'il causerait trop de difficultés, et donc qu'il valait mieux ne pas le soutenir. (...) Mais le type d'approche stratégique politique que le CRC [Community Relations Commission, 1969-74] avait commencé à développer, cela n'était pas leur ambition et ils ne voulaient certainement pas de quelque chose qui leur créerait autant de difficultés de nouveau.⁷⁸⁹

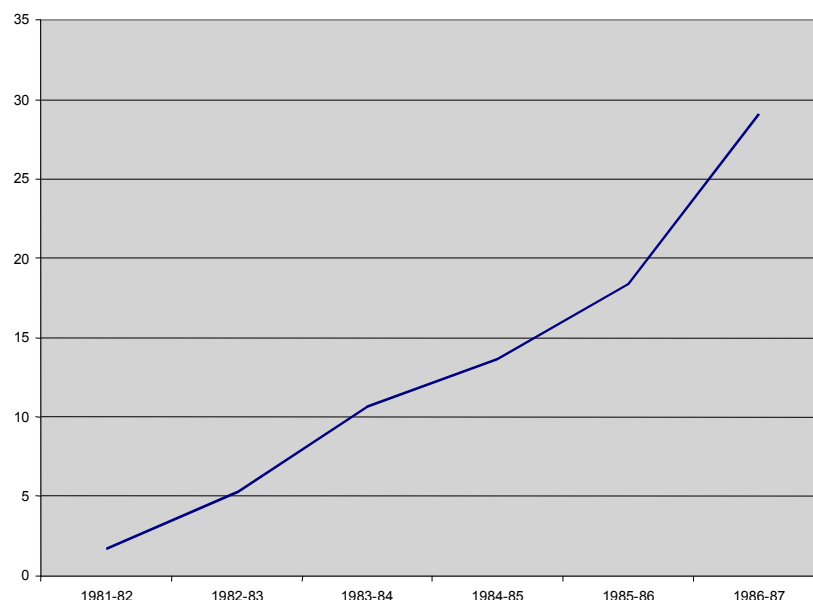
Mais la question reste posée d'une possible orientation politique dans le choix des associations subventionnées. Woods rapporte deux cas où la recherche de financements publics s'est avérée compliquée : il s'agit de groupes mobilisés contre des projets de développement urbain à Belfast (une autoroute et un projet de reconstruction⁷⁹⁰). L'Etat opère-t-il une contrainte sur les associations, en en soutenant les plus 'neutres' au détriment de groupes moins conventionnels et parfois contestataires ? Le fait de porter assistance aux groupes spécialisés dans l'aide aux personnes handicapées, la gestion de crèches ou la mise en place d'activités sportives pour les jeunes paraît tout à fait logique et ordinaire. Nous avons observé que la majorité des subventions directement distribuées atteignait des associations conventionnelles de cet ordre. D'autres canaux de distribution existent-ils, permettant de toucher les associations moins classiques ? Le programme phare des années 1980, *Action for Community Education* (ACE), entre-t-il dans cette catégorie ? Nous verrons maintenant que les programmes *Action for Community Education* (ACE) contribuent au contraire à accroître,

⁷⁸⁹ Hugh Frazer, Entretien n°4, Annexe H : "I would say, looking back, that it was less about community work being controlled or taken over by the State, and more about the fact that the State couldn't see the value of it. It didn't think about taking it over, but either felt there wasn't a value in it or felt that it would cause too many difficulties so it was better just not to support it. It depends who you are talking to. Some people would be quite encouraging, like Maurice Hayes. And the fact that they set up the Voluntary Trust was meant to encourage stuff on the ground. But this sort of political strategic approach which the CRC were beginning to develop, that wasn't their ambition and they certainly didn't want anything that would create that many difficulties for them again."

⁷⁹⁰ Voir Roberta Carol Woods, *op. cit.*, p. 270 et p. 338.

au sein du mouvement associatif et notamment parmi les populations catholiques, la sensation de subir une contrainte de la part des pouvoirs publics.

Débuté en 1981, le programme *Action for Community Education* (ACE) vise à réduire le chômage de longue durée en Irlande du Nord. Il représente un investissement financier important :

Graphique 16 : Budgets ACE entre 1981 et 1987 (en millions de livres sterling)

Source : Graphique établi à partir de *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth Series, v.292, 1996-97 (10-21 mars), 10 mars 1997, Londres, HMSO, 1997, colonne w58 (réponses écrites).

Nous avons également expliqué que les critères d’attribution des aides dans le cadre de ce programme restaient assez imprécis, oscillant entre un objectif de lutte contre le chômage de longue durée et une mission vague d’assistance aux groupes défavorisés. Mais, grâce aux recherches effectuées dans le cadre de cette étude, nous sommes en mesure d’identifier une filiation possible pour le programme *Action for Community Education* (ACE). Cela pourrait nous aider à mieux le comprendre.

Effectivement, au cours des recherches, nous avons remarqué l’existence d’une tradition de programmes britanniques dits de « lutte contre la pauvreté » consistant à injecter des sommes d’argent importantes dans des endroits « difficiles » car touchés par des fléaux multiples (chômage, pauvreté, sectarisme, etc.). La liste remonte au Programme Urbain (*Urban Programme*) de Wilson en 1968⁷⁹¹ ainsi qu’au *Social Needs (Grants) Act 1970*, qui a supplanté le travail de la Commission de CR en Irlande du Nord (1969-74). En général, ces projets disposent d’une somme d’argent importante mais sont pourvus d’objectifs vagues ; de plus, ils interviennent dans une situation de crise plus ou moins grave, à un moment où le

⁷⁹¹ Destiné aux quartiers sensibles en Grande-Bretagne, voir John Benyon, “Unemployment, Racial Disadvantage and the Cities”, in *Scarman and After: Essays Reflecting on Lord Scarman’s Report, the Riots and their Aftermath*, Oxford, Pergamon Press, 1984, pp. 170-171.

débat public focalise sur une question auparavant marginale (par exemple, la situation des minorités ethniques dans les quartiers pauvres en Angleterre suite aux émeutes de 1981). Des observateurs remarquent que le gouvernement ressent alors qu'il doit « être en train de faire quelque chose et être vu en train de le faire »⁷⁹². Hywel Griffiths classe ce genre de (ré)actions gouvernementales dans la catégorie de la conciliation. Certains chercheurs les appellent des programmes « placebo »⁷⁹³. John Benyon, spécialiste de la question des relations raciales en Angleterre, met en garde contre le caractère parfois ornemental de ces interventions, lorsque l'engagement de l'Etat n'est que symbolique⁷⁹⁴.

Le programme ACE semble s'insérer dans cette lignée de programmes (ré)actifs car il repose sur la croyance qu'un investissement financier dans les quartiers pauvres, sous forme d'un programme de développement économique quelconque, contribue à la 'résolution de conflit' et réduit le niveau d'engagement de la population dans les actions paramilitaires. Dans un article paru en 1990 dans l'édition nord-irlandaise de *Today*, le ministre Needham s'exprime ainsi : « Si la maladie du terrorisme conduit à la pauvreté, l'ignorance, la morbidité et l'intimidation, alors l'emploi et l'opportunité doivent représenter un antidote majeur⁷⁹⁵ ». Le choix de cibler, par des programmes tels que *Action for Community Education* (ACE), des lieux déshérités ou un symptôme économique et non des populations, révèle la position fondamentalement ambiguë des initiateurs de programmes en Irlande du Nord car, dans certains cas, les populations démunies sont également celles qui soutiennent une idéologie adverse (républicaine ou loyaliste) et des méthodes paramilitaires. Le souhait du gouvernement d'aider les populations nécessiteuses se heurte à la réalité du combat politique de la population, qu'il ne désire pas encourager. La marge de manœuvre est étroite et cette question gênante, qui est momentanément esquivée, ressurgira inévitablement.

En conclusion, l'étude de la période 1979-1985 nous permet d'identifier certains mécanismes de gestion prépondérants au sein des autorités gouvernementales concernant le réseau de soutien aux associations : des procédures opaques se voulant 'neutres' (apolitiques),

⁷⁹² J. Edwards, R. Batley, *The Politics of Positive Discrimination, an Evaluation of the Urban Programme 1967-77*, 1978, pp. 67-68 : "(...) they [government] had to be doing something and to be seen to be doing it."

⁷⁹³ J. K. Stringer, J.J. Richardson, "Managing the Political Agenda: Problem Definition and Policy Making in Britain", in *Parliamentary Affairs*, vol.xxxiii, n°1, 1980, p. 29 : "placebo policy".

⁷⁹⁴ John Benyon, "The Riots, Lord Scarman and the Political Agenda", in *Scarman and After: Essays Reflecting on Lord Scarman's Report, the Riots and their Aftermath*, Oxford, Pergamon Press, 1984, pp. 14-15. Les chercheurs Stringer et Richardson ont souligné que les gouvernants cherchent parfois, par le truchement de programmes nouveaux, à opérer un contrôle. Nous avons fait référence à leur analyse dans la Première partie (Chapitre 1, Sous-partie II).

⁷⁹⁵ Article publié dans son intégralité dans Richard Needham, *Battling for Peace, op. cit.*, p. 206 : "If the disease of terrorism leads to deprivation, ignorance, morbidity and intimidation, a major antidote must be jobs and opportunity."

un éclatement aussi bien au niveau des structures que des objectifs, et un désintérêt vis-à-vis de CD(1), des associations locales et de *community work*. La sélection de projets associatifs a lieu selon des critères vagues par des fonctionnaires dégagés de toute responsabilité envers la société civile dans le sens où ils n'obéissent pas à un système de mandat électoral. De plus, les associations ne sont pas représentées dans les comités directeurs des programmes et il n'existe pas de voie de recours en cas de mécontentement. Ces procédures opaques portent les conditions d'une gestion arbitraire de la question du soutien aux associations. Enfin, nous avons décrit la fragmentation des responsabilités entre plusieurs ministères et des relais divers. Cela complique la lisibilité des missions gouvernementales. Nous avons par ailleurs décelé un mélange entre les objectifs économiques et sociaux autour des programmes ACE notamment.

L'existence de ce système défaillant de distribution des aides rend possible une gestion arbitraire et conduira à une politisation des programmes d'aide. L'Etat mettra ainsi en jeu l'un des deux piliers de son autorité politique, le consentement⁷⁹⁶. D'après le sociologue Simon Field : « Quand n'importe quel groupe social perçoit de l'indifférence vis-à-vis de ses besoins de la part des institutions gouvernementales, l'autorité et la légitimité des contrôles sociaux finalement promulgués par les mêmes institutions seront de plus en plus mises en doute.⁷⁹⁷ » Nous remarquons alors qu'un système d'organisation mis en place par les services gouvernementaux, destiné en l'occurrence à la distribution des aides aux associations, peut contribuer sans s'en rendre compte à la prolongation d'un conflit. En Irlande du Nord, certaines caractéristiques du système d'aide aux associations dont le manque de transparence et l'indifférence vis-à-vis des projets associatifs alternatifs, peuvent renforcer un sentiment de rejet exprimé par les militants associatifs envers les autorités gouvernementales. Associé dans les quartiers défavorisés à un projet politique radical, l'accroissement de ce sentiment peut effectivement motiver des ardeurs révolutionnaires ou séparatistes.

En outre, la stratégie des Conservateurs consistant à utiliser le progrès économique comme instrument d'éloignement de la population vis-à-vis des paramilitaires se base sur des conceptions erronées. L'expérience partagée par des praticiens de méthodes de résolution de

⁷⁹⁶ Richard Rose considère en 1979 que l'efficacité et le consentement constituent en fait les deux piliers de l'autorité politique, dans "Ungovernability: Is there Fire behind the Smoke?", in *Political Studies*, vol.xxvii, n°3, septembre 1979, p. 353 : "Political authority concerns persisting and pervasive relationships between governors and governed. It has two elements, effectiveness and consent." [Mis en exergue par l'auteur dans le texte d'origine]

⁷⁹⁷ Simon Field, "Urban Disorders in Britain and America", in Simon Field, Peter Southgate (eds), *Public Disorder, A Review of Research and a Study in one Inner City Area*, Londres: HMSO, 1982, p. 33: "Where any social group perceives government institutions as being indifferent to its needs, the authority and legitimacy of social controls ultimately promulgated by those same institutions will be increasingly questioned."

conflits démontre que le combat des groupes engagés dans un conflit « ne porte pas sur les ressources matérielles qui font défaut, mais sur l'identité et des questions afférentes. »⁷⁹⁸ En d'autres termes, non seulement la définition du problème adoptée par les pouvoirs publics est incomplète, mais en plus les réponses apportées participent du conflit car « c'est la quête de besoins humains non matériels qui constitue le but final de l'humain, et leur dénégaration qui est la source de conflits bien enracinés. »⁷⁹⁹

Nous pouvons, par ailleurs, classer les interventions étudiées ici dans la catégorie de la gestion de conflit car l'organisation que nous venons de décrire vise essentiellement à gérer au quotidien les paramètres d'un conflit complexe, sans forcément chercher à éradiquer ses causes fondamentales. La gestion de conflit constitue l'approche dominante dans la période étudiée. Nous remarquons par ailleurs que l'action de *peacebuilding* diminue fortement, sans disparaître totalement. Les autorités publiques développent effectivement une forme de construction de la paix particulière, principalement par le truchement du programme *Action for Community Education*, qui vise à transformer les mentalités et comportements par le développement économique. Nous verrons dans la troisième partie que cette forme de *peacebuilding* restera prédominante dans le paysage des interventions des pouvoirs publics.

Ainsi, ces nouveaux éléments, ajoutés au contexte déjà identifié dans le Chapitre 4, nous serviront de base comparative pour la dernière partie de la thèse portant sur les innovations en matière de CR avec la création d'un dispositif important après 1987. C'est aussi une période à laquelle le rapport à la société civile est repensé. Ainsi, après une description des nouveautés, nous effectuerons une étude qualitative des changements par rapport contexte préexistant qui a été décrit jusqu'ici.

⁷⁹⁸ John W. Burton, *Conflict: Resolution and Provention*, Basingstoke, Macmillan, 1990, p. 61 : "their [parties to a conflict] fight is not over material resources that are in short supply, but over identity and related issues".

⁷⁹⁹ *Ibid.*, p. 61 : "(...) it is the pursuit of non-material human needs that is the ultimate human goal, and the denial of which is the source of deep-rooted conflict."

TROISIEME PARTIE

LES MODES D’ACTION GOUVERNEMENTAUX

APRES 1985 : LA REEMERGENCE DE DEMARCHES

PRUDENTES DE CONSTRUCTION DE LA PAIX

La période que nous allons étudier maintenant, commençant en 1985, est marquée par des changements importants. Tout d'abord, le rapprochement progressif entre les gouvernements britannique et irlandais conduit à la signature d'un accord (*Anglo-Irish Agreement*, AIA) en 1985, par lequel ils s'engagent à respecter certains principes politiques fondamentaux qui marqueront les développements des années à venir. Ils mettent notamment en avant le principe de l'autodétermination selon lequel la population nord-irlandaise peut, si la majorité le décide, changer de statut constitutionnel. Ils souhaitent également valoriser les deux identités dominantes de la région, le nationalisme et l'unionisme, en veillant à ce qu'elles aient un traitement égalitaire. Les gouvernements se posent ainsi en agents 'neutres' qui ne veulent pas favoriser une communauté aux dépens de l'autre.

Le système de gouvernance en Irlande du Nord subit lui aussi des modifications importantes en raison notamment de la présence en son sein de ministres originaires d'Irlande du Nord. Les pouvoirs publics veulent intervenir davantage dans le domaine clé du développement régional en focalisant sur l'économie et la lutte contre la pauvreté. Ainsi, de nouveaux programmes voient le jour et les moyens mis à leur service augmentent considérablement, grâce notamment à l'intervention accrue en Irlande du Nord, à partir de 1989, d'un organisme extérieur, la Communauté européenne, qui inclut davantage cette région dans le cadre de sa politique dite régionale⁸⁰⁰. La multiplication des projets dont nous venons de parler a lieu précisément grâce à ces financements européens importants.

Dans ce cadre, un nouveau dispositif de CR émerge. Il s'agit d'abord, en 1987, de l'Unité *Central Community Relations Unit* (CCRU), établi au sein même des structures gouvernementales. L'Unité CCRU doit atteindre un double objectif en atteignant aussi bien la société civile par l'entremise du secteur associatif (objectif culturel/subjectif) que les structures gouvernementales (visée structurelle/objective). Elle doit, en d'autres termes, généraliser la portée de la mission d'amélioration des relations communautaires. A cette fin, elle prend soin de s'entourer d'un groupe d'intellectuels qui pourra procurer une légitimité théorique à son travail. Le sens de la formule *community relations* s'élargit alors : à la signification primaire de travail de rapprochement entre les groupes antagonistes des catholiques et des protestants, s'ajoute désormais le sujet des identités nord-irlandaises dans son ensemble. Ainsi, selon les intellectuels associés à l'Unité CCRU, s'il est acquis que l'identité en question est composée de deux groupes principaux, il faut désormais s'interroger également sur la démarche identitaire de chacun et s'engager dans un processus de maturation identitaire, de façon à ce que les Nord-irlandais arrivent à s'accepter les uns les autres. Ainsi,

⁸⁰⁰ Elle vise à réduire les différences de développement entre les régions de la Communauté européenne.

la formule *community relations* englobe désormais le travail visant à enclencher ce processus, souvent qualifié de culturel. Ici la notion de culturel ne fait pas référence à la catégorie de réponse à un conflit dont nous avons parlé (catégorie ciblant les problèmes d'identité culturelle et d'aspirations collectives par un travail de changement des perceptions et des comportements), même si l'approche prônée par les penseurs nord-irlandais peut être intégrée dans une telle démarche puisqu'elle focalise essentiellement sur ces domaines de travail. Le terme de culturel tel qu'il est utilisé par les intellectuels associés à l'Unité CCRU s'appuie clairement sur le contexte identitaire nord-irlandais, c'est-à-dire sur l'existence de deux groupes prépondérants et conflictuels. La démarche adoptée correspond à un questionnement sur les liens possibles entre ces identités et à une recherche de terrains de compromission entre elles. Ainsi, en commençant le champ de travail dit 'culturel', les penseurs associés à l'Unité CCRU aspirent à préparer une 'autre' façon de penser les identités, à ouvrir une troisième voie culturelle. Il s'agit, au bout du compte, d'une démarche motivée par une préoccupation conciliatoire, c'est-à-dire cherchant à rapprocher des groupes opposés pour les faire coexister harmonieusement, les rendre compatibles. Cette démarche est en accord avec le principe du compromis politique auquel les partis régionaux doivent se plier s'ils souhaitent bénéficier d'une délégation du pouvoir en Irlande du Nord (ce principe est sous-jacent depuis la chute du gouvernement unioniste de Stormont en 1972). Ce principe est réactualisé par la signature de l'accord *Anglo-Irish Agreement* (AIA) entre les gouvernements britannique et irlandais en 1985.

Émerge donc, après cette date, une nouvelle dynamique, à un moment où les débats foisonnent sur les questions des rapports sociaux en Irlande du Nord et ses corollaires (sectarisme, ouverture à l'autre, droit à l'expression de son identité, respect de l'identité des autres, etc.) et où, enfin, les études commencent à se multiplier sur ces sujets. Plusieurs démarches fort intéressantes résultent de ce nouvel élan, dont un programme de CR destiné aux autorités municipales et la création en 1990 d'un organe de CR visant particulièrement la société civile et les associations, appelé *Community Relations Council* (CRC). Comme nous pourrions le constater, les objectifs de cette nouvelle agence, tout comme son nom, font écho au travail de la Commission dont nous avons longuement parlé précédemment (*Community Relations Commission*, CRC, 1969-1974). Les apparences laissent à penser que les deux organes sont liés et que le nouveau dispositif, associant une structure insérée dans l'appareil gouvernemental, l'Unité CCRU, et un organisme relais entre les pouvoirs publics et la société civile, le *Community Relations Council* (CRC), représente une reprise en écho de l'ancien. En comparant les deux, nous nous efforcerons de déceler les ressemblances ou les disparités existant entre eux. Nous examinerons également si les différentes approches privilégiées

depuis 1974 (le désengagement vis-à-vis des associations, la prédominance de l'objectif d'amélioration des conditions de vie, le sous-développement de la lutte contre les discriminations) continuent de l'être, même au sein des nouveaux organes. Nous constaterons que, en dépit d'une intervention ambitieuse indéniable, certains aspects de la démarche identifiée dans les parties précédentes sont reproduits, à savoir l'action prudente, la création d'un organe relais, le manque de consultation et de participation du mouvement associatif et la prédominance des objectifs culturels/subjectifs.

Ainsi, la partie suivante sera consacrée d'abord à une étude du contexte dans lequel prend naissance le projet de CR, suivi d'une description du dispositif et d'une réflexion sur la nature de l'approche dans laquelle il s'insère.

CHAPITRE 6 – REINVESTISSEMENT DU CHAMP DE LA CONSTRUCTION DE LA PAIX

APRES 1985

Dans un premier temps, nous proposons de présenter les développements politiques caractérisant le milieu des années 1980 en Irlande du Nord. Nous avons déjà eu l’occasion de rappeler que le gouvernement britannique, qu’il ait été travailliste ou conservateur, a tenu depuis la suppression du gouvernement régional unioniste en 1972 à réintégrer une forme de pouvoir qui fonctionnerait sur la base d’un partage entre les parties antagonistes. Plusieurs tentatives ont été mises en place selon des formules différentes. Cette idée ancienne est à nouveau lancée au milieu des années 1980 sur un ton sensiblement plus directif par les gouvernements britannique et irlandais. A ce propos, Brendan O’Leary argue que le gouvernement britannique cherche alors à créer les conditions d’une co-gestion⁸⁰¹ politique imposée aux Nord-irlandais (*coercive*), alors que jusque-là elle devait être voulue (*voluntary*)⁸⁰². Effectivement, les deux gouvernements s’engagent dans un processus dont le but est d’astreindre les différentes parties conflictuelles à trouver des terrains d’entente de façon à permettre la création d’un gouvernement régional. Ce processus est enclenché par la signature d’un accord en novembre 1985 à Hillsborough appelé *Anglo-Irish Agreement* (AIA).

⁸⁰¹ La notion de co-gestion ou, plus exactement « consociation », a été introduite par Arend Lijphart quand elle a comparé des systèmes alternatifs existant en Suisse ou en Belgique avec le modèle politique de Westminster correspondant à une concentration du pouvoir aux mains de la majorité. D’après Lijphart, la « consociation » repose sur quatre principes : un gouvernement regroupant un certain nombre de régions ou autonomies ou alors appliquant le principe du partage du pouvoir entre des groupes antagonistes (« *power-sharing* »), un grand degré d’autonomie pour les régions/autonomies sur certaines questions (certains sujets sont traités individuellement par les parties, d’autres par décision commune), le droit de veto pour les minorités et le vote à la proportionnelle. Voir la réflexion d’Arend Lijphart dans : “Consociation: the Model and its Applications in Divided Societies”, in Desmond Rea (ed), *Political Co-operation in Divided Societies, A Series of Papers Relevant to the Conflict in Northern Ireland*, Dublin, Gill & Macmillan, 1982, pp. 166-168.

⁸⁰² Brendan O’Leary, “The Limits to Coercive Consociationalism in Northern Ireland”, in *Political Studies*, vol.37, n°4, Décembre 1989, pp. 572-574 et 579-581.

I. Le contexte politique après 1985 : l'accord *Anglo-Irish Agreement* et le retour de modes d'intervention prudents dans le domaine de *peacebuilding*

L'accord est l'aboutissement d'une coopération anglo-irlandaise accrue au début des années 1980. Le Royaume-Uni s'engage de plus en plus sur ce terrain. Un certain nombre d'observateurs⁸⁰³ affirment que c'est la 'relation spéciale' transatlantique qui conduit le Premier ministre Thatcher à accepter un rapprochement avec la République d'Irlande. D'après le *Taoiseach* Garret FitzGerald (1982-1987), le gouvernement britannique, suivant les conseils des représentants irlandais, reconnaît alors qu'« il est peut-être plus dangereux à ce stade de ne rien faire que de risquer une initiative visant à stabiliser la situation »⁸⁰⁴. Les échanges anglo-irlandais ont lieu sous la forme de réunions gouvernementales appelées conseils intergouvernementaux (*Anglo-Irish Inter-governmental Councils*). Ils regroupent des représentants des deux gouvernements⁸⁰⁵. Les deux Premiers ministres se rencontrent à trois reprises avant la signature des accords de Hillsborough, dans les mois de novembre de 1981, 1984 et 1985⁸⁰⁶. En novembre 1985, ces rencontres aboutissent à l'accord de Hillsborough, *Anglo-Irish Agreement* (AIA), dont trois des principes sont à souligner. D'abord, aucun changement ne sera effectué concernant le statut constitutionnel de l'Irlande du Nord sans l'accord de la majorité de ses habitants. Ensuite, la République d'Irlande a désormais son mot à dire sur l'avenir constitutionnel de la région. L'accord institue notamment un système de coopération intergouvernementale novateur accordant le droit d'ingérence à la République d'Irlande grâce à la Conférence Interministérielle (*Intergovernmental Conference*)⁸⁰⁷. L'accord *Anglo-Irish Agreement* s'étend donc à des cadres multiples en plus de l'Irlande du Nord, dont l'île de l'Irlande et l'archipel constitué de l'Irlande et du Royaume-Uni.

⁸⁰³ M. Dáithí O Ceallaigh, ambassadeur d'Irlande au Royaume-Uni (2001-2007), lors de la conférence "Some changes in the Anglo-Irish Relationship", organisée par l'Institut d'Etudes Irlandaises – *Institute of Irish Studies* – de l'Université de Liverpool. Conférence organisée le 1^{er} février 2007 à l'Université de Liverpool. Voir également Kenneth Bloomfield dans son autobiographie *A Tragedy of Errors, The Government and Misgovernment of Northern Ireland*, Liverpool, Liverpool University Press, 2007, p.219.

⁸⁰⁴⁸⁰⁴ Garret FitzGerald, *All in a Life: an Autobiography*, Dublin/Basingstoke, Gill and Macmillan, 1991, p. 497 : "The Government were also told that the British cabinet now accepted our analysis of the situation and had come to the view that it might now be more dangerous to do nothing than to attempt an initiative aimed at stabilising the situation."

⁸⁰⁵ Seuls deux membres du *Northern Ireland Office* (NIO) y participent. Voir Michael Cunningham, *British Government Policy in Northern Ireland 1969-2000*, Manchester, Manchester University Press, 2001, pp. 48-49.

⁸⁰⁶ Voir Anthony Kenny, *The Road to Hillsborough. The Shaping of the Anglo-Irish Agreement*, Oxford, Pergamon Press, 1986, pp. 38-83.

⁸⁰⁷ Voir notamment Tom Hadden, Kevin Boyle, *The Anglo-Irish Agreement: Commentary, Text and Official Review*, Londres/Dublin, Sweet & Maxwell/Edwin Higel, 1989, pp. 22-30.

Dans le rapport, sont mis en avant les principes philosophiques qui constitueront le fondement de l'action de CR à venir. Comme nous le constaterons maintenant, l'accord valorise trois éléments : la contribution à la construction de la paix par des moyens indirects (notamment par le développement économique des quartiers démunis), la revalorisation du secteur associatif et la redéfinition du concept de *community relations* en y adjoignant le débat sur les 'deux traditions' identitaires.

Ainsi, une légitimité est accordée aux deux traditions (unioniste et nationaliste) en Irlande du Nord afin, d'une part, de garantir le respect des droits des nationalistes. Des études ont effectivement prouvé que ce point, porté par les responsables politiques de la République d'Irlande, a été intégré dans le texte de l'accord *Anglo-Irish Agreement* (AIA) sous leur impulsion. Par exemple, la formulation de l'accord AIA porte l'empreinte d'un rapport publié en 1984, *The New Ireland Forum*, qui émane d'un forum de discussion crée par le *Taoiseach* Garret FitzGerald (à la tête du parti *Fine Gael*). Ce forum également appelé *New Ireland Forum* regroupe des représentants des partis SDLP, Fianna Fáil, Fine Gael et les Travailleurs irlandais. La première période de réflexion aboutit au rapport *The New Ireland Forum Report*, publié en mai 1984, où trois possibles solutions sont décrites (l'autorité partagée, l'Etat fédéral et l'Etat unitaire)⁸⁰⁸. Or, si à l'époque Thatcher rejette sans concession les propositions du Forum, les chercheurs Hadden et Boyle ont constaté que la terminologie du rapport réapparaît dans l'accord de Hillsborough, où l'on parle par exemple de la volonté « de réconcilier les deux traditions principales existant en Irlande et de reconnaître leurs droits »⁸⁰⁹. Cela démontre que l'influence des responsables politiques de la République d'Irlande et de la tradition nationaliste a été réelle.

D'autre part, la reconnaissance des deux traditions incluse dans le texte de l'accord vise également à rassurer les populations unionistes, qui pourraient voir, dans l'implication des responsables irlandais et dans certains des principes mis en avant dans l'accord *Anglo-Irish Agreement* (AIA), une attaque contre leurs intérêts, dans la mesure où, de leur point de vue, tout geste de bienveillance à l'égard des nationalistes représente un recul dans l'application de leurs droits en Irlande du Nord. C'est effectivement ce qui se passe car les unionistes, qui ont été exclus des discussions préalables à l'accord de Hillsborough *Anglo-*

⁸⁰⁸ Pour davantage d'informations sur ces points, voir notamment Sydney Elliott, W.D. Flackes, *Northern Ireland. A Political Directory, 1968-1999* [1980], Belfast, The Blackstaff Press, 5^{ème} édition 1999, pp. 366-367 et Michael Cunningham, *op. cit.*, p. 48.

⁸⁰⁹ The New Ireland Forum, *New Ireland Forum Report*, Dublin, The Stationery Office, 1984, paragraphe 5.3 : "(...) promote reconciliation between the two major traditions in Ireland." Formulation retrouvée dans l'introduction de l'accord de Hillsborough, *Anglo-Irish Agreement between the Government of Ireland and the Government of the United Kingdom*, Londres, HMSO, 1985, Introduction : "Recognising the need for continuing efforts to reconcile and to acknowledge the rights of the two major traditions that exist in Ireland."

Irish Agreement (aucun représentant politique régional n'y a participé), rejettent le texte. Plusieurs points sont contestés, dont l'implication de la République d'Irlande et le retrait symbolique opéré par le gouvernement britannique lorsque celui-ci affirme, dans l'accord AIA, que la majorité de la population nord-irlandaise peut délibérer de l'avenir de la région et ne plus faire partie, potentiellement, du Royaume-Uni⁸¹⁰. Par conséquent, une grève est organisée et les loyalistes expriment leur désaccord pendant la saison des marches orangistes en s'opposant à la police RUC⁸¹¹. Ce rejet conduit à la dissolution de l'assemblée régionale en juin 1986, qui existait grâce au système de *rolling devolution* (dont nous avons parlé précédemment), et les élus unionistes dans les *district councils* entrent en grève, conduisant à une paralysie des services publics locaux dans certains endroits. L'intervention du gouvernement irlandais explique en partie le rejet exprimé par les unionistes, car ceux-ci se méfient depuis longtemps des intentions des Irlandais en raison, notamment, de la présence dans la Constitution irlandaise de deux articles⁸¹² stipulant clairement que le territoire national de la République comprend toutes les parties de l'île, Irlande du Nord comprise. L'histoire et les souvenirs des événements des années 1920 contribuent également à animer la peur d'une éventuelle absorption dans une Irlande catholique.

En parallèle, c'est également l'accord anglo-irlandais de novembre 1985 qui marque le retour des objectifs de mise en contact, de dialogue et de réconciliation en Irlande du Nord. Effectivement, dans le chapitre 3 de l'accord, des fonds sont regroupés sous l'égide de l'organisation *The International Fund for Ireland*⁸¹³, dont la mission consiste à « promouvoir l'avancement économique et social et d'encourager le contact, le dialogue et la réconciliation entre les nationalistes et les unionistes partout en Irlande. »⁸¹⁴ Les fonds de l'IFI proviennent de dons votés par plusieurs pays (les Etats-Unis, le Canada, la Communauté européenne,

⁸¹⁰ Le gouvernement britannique s'est déjà engagé en ce sens à plusieurs occasions depuis 1972.

⁸¹¹ Voir Anthony Kenny, *op. cit.*, pp. 126-127.

⁸¹² Il s'agit des articles 2 et 3. Dans l'article 2, il est déclaré que : "The national territory consists of the whole island of Ireland, its islands and the territorial seas." Voir le texte de la Constitution, appelé aussi *Bunreacht na hÉireann*. Il faut préciser que les deux articles mentionnés ici ont été altérés après les accords de paix de 1998.

⁸¹³ Le *Taoiseach* Garret FitzGerald souligne que les premiers à revendiquer la création d'un tel fonds étaient les membres du gouvernement irlandais. Voir Garret FitzGerald, *op. cit.*, pp.532-533, p.544, p.561. Le soutien de la part du NIO était relativement faible: "Le NIO était notablement et invariablement dubitatif concernant le fonds, qu'ils avaient tendance à interpréter comme un reflet de leur travail accompli en Irlande du Nord. Néanmoins, d'autres membres de l'équipe britannique soutenaient fortement l'idée, même si nous étions conscients d'une certaine réticence de la part de Margaret Thatcher." Garret FitzGerald, *op. cit.*, p.561 : "The NIO was notably and persistently unenthusiastic about the fund, tending to view it as a reflection of their performance in Northern Ireland. Other members of the British team were, however, strongly supportive, although we were aware of a certain reticence on Margaret Thatcher's part."

⁸¹⁴ Tom Hadden, Kevin Boyle, *op. cit.*, p.51, Article 2 : "The objectives of the Fund are to promote economic and social advance and to encourage contact, dialogue and reconciliation between nationalists and unionists throughout Ireland."

l'Australie et la Nouvelle-Zélande⁸¹⁵) et sont redistribués par un Comité dont les membres, issus des secteurs privé et public ainsi que du mouvement associatif, sont désignés par les gouvernements britannique et irlandais. La moitié des membres provient de l'Irlande du Nord et le reste de la République d'Irlande⁸¹⁶. L'IFI mise essentiellement sur le développement économique de la région et c'est notamment le ministère du Développement Economique (*Department of Economic Development*, DED), qui perçoit ces aides⁸¹⁷. L'IFI entend contribuer à la « réconciliation communautaire »⁸¹⁸ par l'entremise du développement économique des quartiers défavorisés. Cette approche s'apparente à celle adoptée à plusieurs reprises par les gouvernements successifs depuis 1969 consistant à créer des programmes d'amélioration des conditions de vie, en espérant que l'accroissement du bien-être contribue à l'affaiblissement du conflit. Les responsables britanniques et irlandais souhaitent en fait accompagner les efforts de discussions sensés résulter de l'accord de Hillsborough par des programmes ciblant les besoins sociaux et économiques de l'Irlande du Nord. En engageant ainsi un processus de construction de la paix (*peacebuilding*) visant la société civile et notamment les secteurs les plus démunis, nous pouvons nous demander s'ils ne cherchent pas à créer les conditions permettant d'astreindre les parties antagonistes du conflit à négocier. Il s'agit toujours de la même technique consistant à agir à partir de la marge en espérant que les résultats de cette action contraindront les acteurs du conflit à discuter (la phase de négociation ou de discussions faisant partie, selon Nicole Ball⁸¹⁹, d'un processus normalement antérieur à la construction de la paix appelé cessation des hostilités). Nous ne sommes pas en mesure de juger de la pertinence de cette approche. Il est cependant intéressant pour nous de relever le caractère récurrent de ce genre d'initiatives depuis le début des années 1970.

Dans le cadre des lignes de travail préconisées par l'IFI, on commence à parler de l'importance du travail des militants associatifs en matière notamment de rapprochement communautaire. En outre, le secteur associatif en Irlande du Nord bénéficie désormais d'une source de financement plus indépendante par rapport au dispositif contrôlé par les pouvoirs publics, qui a été décrit précédemment.

⁸¹⁵ Voir dans Willie Mc Carter, "Economics of Peace Making: the Case of the International Fund for Ireland", in *Asia Europe Journal*, vol.6, n°1, avril 2008, p. 94.

⁸¹⁶ *Ibid.*, p. 95.

⁸¹⁷ Voir notamment les budgets à partir de 1987 dans *Northern Ireland Appropriation Accounts*, Londres, HMSO.

⁸¹⁸ Tom Hadden, Kevin Boyle, *op. cit.*, p.52 : "In the voluntary sphere, special emphasis shall be placed on supporting economic and social projects sponsored by men and women of good will throughout Ireland who are engaged in the task of communal reconciliation."

⁸¹⁹ Voir les explications fournies dans la Deuxième partie de la thèse (Chapitre 4). Nicole Ball. "The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies", in A. Chester A. Crocker, F.O. Hampson, P. Aall (eds), *Turbulent Peace, the Challenges of Managing International Conflict*, Washington, D.C., U.S. Institute of Peace, 2001, pp. 721-722.

La réapparition des objectifs de CR se trouve liée à l'émergence du concept des deux traditions, dont l'importance est concrétisée dans l'accord signé à Hillsborough entre les deux gouvernements. Il reste cependant ambigu : d'un côté, selon le *Anglo-Irish Agreement* (AIA), il désigne les deux traditions politiques du nationalisme (souhaitant une Irlande ré-unie) et de l'unionisme (désirant maintenir le statut actuel de l'Irlande du Nord) qui s'affrontent depuis la fin du XIXe siècle en Irlande⁸²⁰. Mais, les chercheurs Hadden et Boyle⁸²¹ ont retrouvé la formule des 'deux traditions' dans les documents du Forum, dont nous avons parlé, où des responsables politiques de la République d'Irlande parlent du besoin d'aider notamment le développement de la langue irlandaise en Irlande du Nord. L'expression des 'deux traditions' trouve donc son origine dans le souhait de reconnaître les droits culturels de la minorité irlandaise en Irlande du Nord. On agrège les unionistes à cette conception, sans pour autant réfléchir davantage aux caractéristiques de leur identité. De nombreux tabous persistent : il semble que l'on considère les nationalistes du Nord comme une minorité culturelle dont il faut renforcer et protéger les droits (linguistiques notamment). Mais, définit-on vraiment la place de l'identité unioniste dans ce paysage culturel ? Est-elle minoritaire ou majoritaire ? Connaît-on ses particularités ? A-t-elle les mêmes attributs que l'identité nationaliste ? Ces questions sont éludées en positionnant l'identité unioniste dans le paradigme de la minorité nationaliste grâce au recours à la formule des 'deux traditions'.

Mais, nous l'avons vu, l'anticipation d'une menace provenant du 'Sud', fortement ancrée dans l'imaginaire unioniste, est ravivée par la présence d'une influence irlandaise dans les principes découlant de l'accord de Hillsborough, dont fait partie le discours sur les deux traditions. De ce fait, le nouvel espace culturel ouvert grâce à l'avènement du discours des deux traditions se retrouve rapidement investi d'enjeux liés au pouvoir et à la légitimité des deux identités. Il deviendra ainsi le théâtre de compétitions intercommunautaires⁸²².

Il faut préciser par ailleurs que les objectifs de CR et de développement des deux traditions émergent à un moment où, à la fin des années 1980, les gouvernants mettent en place un discours fédérateur dans le souci de mobiliser la société nord-irlandaise. Les deux objectifs apparaissent liés au projet politique porté après 1985 par les gouvernants. Suite à l'accord *Anglo-Irish Agreement* (AIA), un processus de négociations multiples est ouvert entre responsables des partis régionaux et des gouvernements. La volonté de réformer le mode de gouvernance régional est réaffirmée. Dans ce contexte, de nombreux programmes supposés

⁸²⁰ Voir T. Hadden, K. Boyle, *op. cit.*, p.16.

⁸²¹ *Ibid.*, pp.16-17.

⁸²² Voir notamment l'étude de l'identité unioniste et de ses imaginaires dans Wesley Hutchinson, *Espaces de l'imaginaire unioniste nord-irlandais*, Caen, Presses Universitaires de Caen, 1999.

novateurs sont mis en place, dont fait partie le dispositif de CR. Parallèlement, les questions liées au manque de soutien de l'Etat envers les associations, à l'absence d'une politique de rapprochement sociétal et au développement des identités locales s'immiscent dans les débats publics. La réalité inquiétante de la division communautaire est hissée au rang des questions prioritaires, grâce notamment aux revendications dans les secteurs de l'emploi⁸²³, de l'éducation⁸²⁴ et de la police⁸²⁵. Il y avait, dans les années 1980, aux dires du directeur (en 1998) de l'Unité CCRU « des preuves fournies par des chercheurs et par les résultats statistiques que la période de violence commencée en 1969 avait augmenté les clivages dans une société traditionnellement divisée. »⁸²⁶

Ainsi, le discours rassembleur développé après 1985 (dont fait partie l'amélioration des CR) enveloppe trois secteurs politiques mis en avant par les représentants gouvernementaux : la recherche d'un accord constitutionnel entre les unionistes et les nationalistes, des mesures d'égalité et d'équité visant à réduire les différences de traitement entre les membres des deux communautés et la mise en place d'un dispositif d'amélioration des relations communautaires. Les politiques et les réformes structurelles gouvernementales suivent l'idéologie dominante du rassemblement orientée autour de ces trois axes de travail. Autrement dit, l'objectif de règlement de conflit, mis en œuvre sous la forme de discussions entre représentants des partis politiques, occupe une place dominante dans l'échelle des priorités. Les outils de *peacebuilding* dont nous venons de parler doivent aider à faire avancer le processus de négociations. Ils occupent donc, comme dans la période précédente, une place secondaire.

La réémergence de l'expression floue *community relations* dans ce contexte (floue pour les raisons mentionnées en amont : qualité euphémique et confusion entre la description, l'idéal et l'action) conduit à penser qu'elle est utilisée par des dirigeants parce que, justement, sa portée indéterminée est commode. En effet, le côté confus de l'expression sert la politique du rassemblement à deux niveaux : d'une part, cela permet de mettre en place des

⁸²³ Plusieurs rapports soulignant les inégalités de traitement entre catholiques et protestants. Voir Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2003, p.115-118. La loi sur l'égalité dans l'emploi est renforcée en 1989.

⁸²⁴ Les revendications conduisent à la mise en place d'un programme scolaire commun axé sur la "compréhension mutuelle" (*Education for Mutual Understanding*) en 1990. Voir Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*, op.cit., p.70-73.

⁸²⁵ Plaintes contre les brutalités policières et sur le manque de représentation catholique/nationaliste/irlandaise au sein de la RUC. Voir Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*, op.cit., p.173-174.

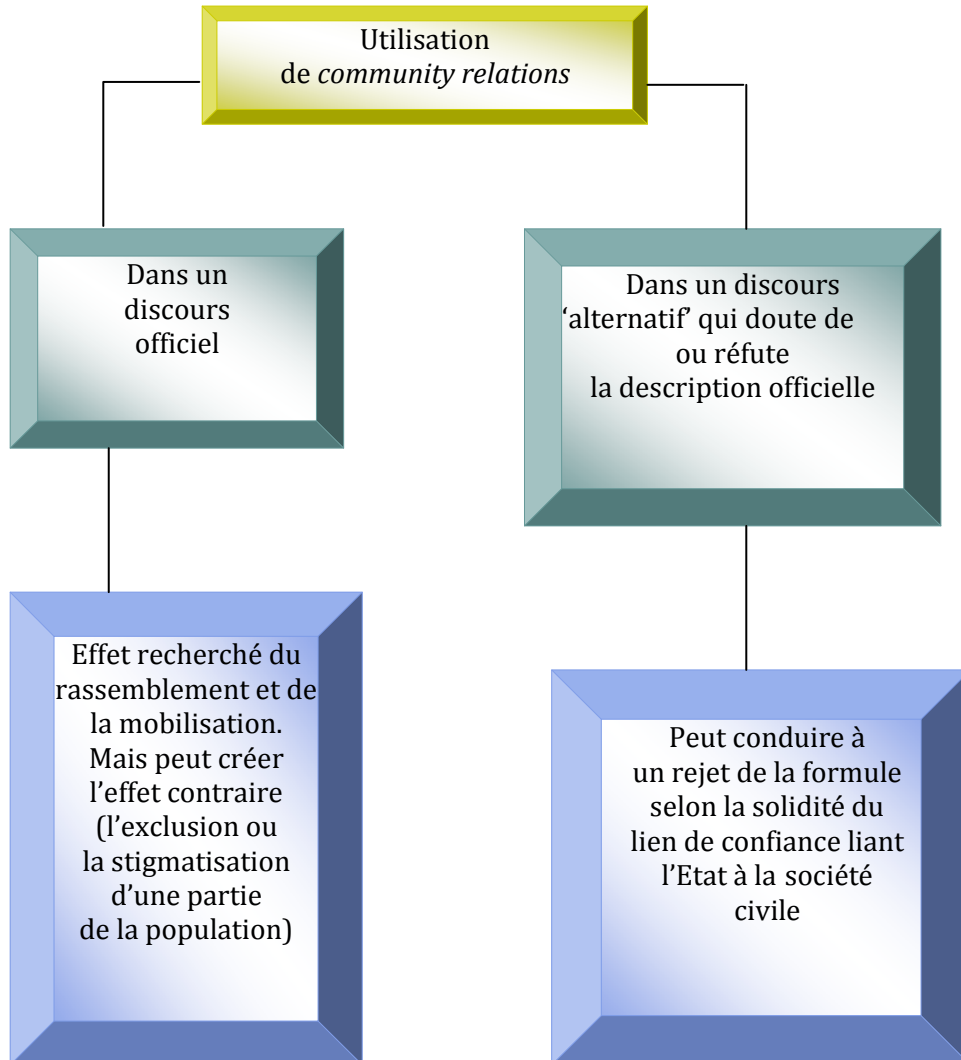
⁸²⁶ Tony Canavan, "The Government's Community Relations Policy, Submission to the Northern Ireland Forum", disponible à : <http://www.ccruni.gov.uk/background/tc27298.htm>, consulté le 31 juillet 2006 : "First, there was academic and statistical evidence that the period of violence beginning in 1969 had further polarised a traditionally divided society."

programmes culturels/subjectifs sur les questions identitaires (visant à créer des échanges intercommunautaires ou à développer les identités), sans cibler une communauté en particulier. Le fait de parler de projets de CR évite de porter un arbitrage sur la réticence d'une communauté à échanger (même si, comme nous pourrions le constater, certaines parties de la population nord-irlandaise se sentent stigmatisées par les programmes de CR). D'autre part, et les deux aspects sont liés, l'expression étant floue, il est possible d'intégrer dans ses programmes un nombre illimité de projets. Ainsi, les pouvoirs publics sont plus à même de réunir un maximum d'associations autour de leur mission de CR. Cela s'insère dans une démarche d'ouverture telle qu'elle a été définie par les membres de la Commission (CRC, 1969-1974), mais elle peut également conduire à l'imposition de lignes de travail pré-définies, de normes, dont le sens reste flou.

Ainsi, cette logique comporte également des faiblesses car il faut, pour que les associations adhèrent au discours de CR, qu'un rapport de confiance lie les pouvoirs publics au milieu associatif. Or, comme nous avons pu le constater, l'état de ces relations est plutôt de l'ordre de la méfiance à cause, notamment, de la situation du réseau de solidarité entre 1974 et 1985. Nous avons pu observer qu'un discours contestataire s'était développé au sein du secteur associatif dit alternatif, qui s'était retrouvé marginalisé entre 1979 et 1985. Cela conduit dans beaucoup de cas à un rejet de la formule CR, comme nous le verrons ultérieurement⁸²⁷. Le schéma suivant résume les différents effets du discours de CR sur la société civile.

⁸²⁷ Voir la Troisième partie (Chapitre 7, Sous-partie II.2).

Figure 7 : Schéma récapitulatif des effets de l'utilisation de la formule *community relations* après 1985



Source : Schéma établi par l'auteur.

Nous voyons ici, et cet aspect sera détaillé ultérieurement, que l'expression CR pour parler d'un objectif ou d'un mode d'action ne fait pas l'unanimité. Déjà dans la première période, 1969-1974, elle avait été remise en question par des membres de la Commission CRC (1969-1974). On lui reproche notamment d'occulter d'autres questions préoccupant les populations défavorisées. Mais on rejette surtout, avec cette expression, la démarche inhérente de rassemblement qui est sous-entendue. La volonté de rassembler n'est pas considérée

comme une priorité ni un besoin (et cela avait déjà été exprimé par certains membres d'associations aux dirigeants de la Commission entre 1969 et 1972).

Or, il existe, en dehors du gouvernement nord-irlandais, un élément extérieur qui incite les pouvoirs publics à développer des programmes ambitieux de lutte contre la pauvreté et d'amélioration des CR. Il s'agit de la Communauté européenne. Son implication de plus en plus grande dans les années 1980 mènera à des changements importants notamment concernant le réseau de solidarité et les projets de CR. Mais son intercession dans les programmes régionaux conduira également à complexifier les structures générales de financement des ministères ainsi que ceux, plus spécifiques, concernées par l'aide aux associations. Nous serons amenés à expliquer les mécanismes de l'intervention européenne en Irlande du Nord entre le début des années 1980 et 1994 (car ils changent en 1994). Nous tenons à préciser, avant de donner ces explications, que les informations n'ont pas été faciles à trouver car comme le reconnaît Peter Millen, responsable aujourd'hui de la Division européenne au sein du ministère des Finances et du Personnel en Irlande du Nord (DFPNI), il n'existe quasiment pas de documents sur la période précédant 1989⁸²⁸. Ainsi, les données trouvées de manière parcellaire dans les budgets annuels (*Northern Ireland Appropriation Accounts*) ont été complétées avec des documents disponibles sur les sites Internet du ministère des Finances nord-irlandais et de la section dédiée à la politique dite régionale au sein de la Communauté Européenne⁸²⁹.

II. Analyse des facteurs conduisant au réinvestissement du champ d'action de *peacebuilding* : accroissement de l'aide européenne, évolution de la définition du groupe racial/ethnique et forte demande en Irlande du Nord

Au début des années 1980, l'Irlande du Nord bénéficie d'aides provenant du Fonds Social Européen (*European Social Fund*, ESF) et du Fonds Européen de Développement Régional (*European Regional Development Fund*, ERDF). Peter Millen précise que : « Avant

⁸²⁸ Peter Millen dans un message électronique datant du 21 juillet 2009. Nous avons cependant trouvé un document décrivant les mécanismes de l'intervention européenne avant 1989 : Department of Finance and Personnel Northern Ireland, *Northern Ireland Community Support Framework 1989-93*, Belfast, Department of Finance and Personnel Northern Ireland (DFPNI), 1994, chapitre 3.

⁸²⁹ Le site Internet du ministère des Finances nord-irlandais se trouve à l'adresse : www.dfpni.gov.uk, consulté le 20 juillet 2009 et celui de la section dédiée à la politique dite régionale au sein de la Communauté européenne : http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm, également consulté le 20 juillet 2009.

1989, l'assistance apportée à l'Irlande du Nord par le FSE et le FEDR avait lieu en soutenant des projets individuels approuvés par la Commission européenne.⁸³⁰» En 1982 par exemple, le financement apporté par le Fonds Social Européen atteint 48 millions de livres sterling⁸³¹. Pour recevoir une aide attribuée par ce Fonds, le champ d'action du groupe associatif doit correspondre à l'une des quatre catégories suivantes : se situer dans une région à taux de chômage élevé, toucher des jeunes gens au chômage, aider les personnes handicapées, impliquer les femmes âgées de 25 ans ou plus, et une petite partie des aides est destinée aux projets innovants en matière de formation et d'emploi. Les catégories n'incluent pas encore d'objectif de CR. Cela viendra plus tard.

A ce titre, il faut rappeler que, dans les années 1980, les approches de *peacebuilding* restent dans un état de sous-développement en Irlande du Nord. Les politiques de CR sont quasi inexistantes. Mais, comme nous le verrons maintenant, la signature de l'accord *Anglo-Irish Agreement* (AIA) en 1985 donne une véritable impulsion à ce domaine ainsi qu'à celui de l'amélioration des conditions de vie économiques et sociales des plus défavorisés. Nous étudierons ces deux points dans la partie suivante et préciserons les modalités dans lesquelles sont appliquées les deux missions.

Ces deux secteurs relevant du domaine de la construction de la paix (*peacebuilding*) sont effectivement investis par le gouvernement à partir de 1987. Afin d'observer dans quelles conditions a lieu la réémergence de ces deux objectifs, nous présenterons d'abord l'état dans lequel se trouvent le travail de CR et, plus généralement, la construction de la paix en 1985. Ensuite, nous étudierons les dispositifs (la *Central Community Relations Unit*, CCRU, et le *Cultural Traditions Group*, CTG) permettant de mettre les nouveaux objectifs de CR en application. Nous parlerons également des programmes de développement économiques mis en œuvre à la même époque (*Belfast Action Teams* et *Making Belfast Work*). Au regard des observations notées dans les parties précédentes, nous serons amenés à nous interroger sur le caractère prétendument novateur de ces dispositifs et sur la façon dont est considéré le rapport à la société civile (et aux associations) lors de leurs différents processus d'application.

⁸³⁰ Peter Millen, responsable aujourd'hui de la Division européenne au sein du ministère des Finances et du Personnel en Irlande du Nord (DFPNI), dans un message électronique datant du 21 juillet 2009 : "Before 1989, assistance from the ESF and the ERDF to Northern Ireland was delivered by support for individual projects approved by the European Commission."

⁸³¹ Voir dans Northern Ireland Health and Social Services, *Developing Voluntary Action. A Review of the Northern Ireland Council of Social Services (NICSS)*, Belfast, Northern Ireland Health and Social Services, 1983, p. 48.

Constatant que le domaine de la construction de la paix en général se trouve dans un état de sous-développement, la SACHR condamne régulièrement cet état de fait. Elle critique notamment l'inégalité de traitement entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni concernant la législation anti-discriminatoire⁸³². De fait, il existe en Grande-Bretagne une Commission pour l'égalité raciale (*Commission for Racial Equality*), dont le budget atteint 9,3 millions de livres sterling en 1984-85 et qui emploie 189 personnes⁸³³. Or, en Irlande du Nord, seulement deux organes veillent sur l'égalité de traitement : la SACHR depuis 1974 et la *Fair Employment Agency*, FEA, depuis 1976 dans le secteur de l'emploi. Du reste, aucune politique commune ne lie les efforts des ministères en Irlande du Nord. Selon Fitzduff et Frazer, il faudrait corriger le soutien « sporadique »⁸³⁴ du gouvernement en faveur de la lutte contre la discrimination ou pour l'amélioration des relations communautaires.

Cet état de sous-développement résulte d'un manque de volonté politique d'intervenir dans le domaine du conflit intercommunautaire en Irlande du Nord après 1974. Mais il découle également d'un autre facteur lié au désengagement du gouvernement de Thatcher du domaine de l'amélioration des relations interethniques (*race relations*). En effet, depuis 1979, le gouvernement fait preuve d'immobilisme, n'ayant effectué aucun changement majeur dans son approche aux relations raciales, même au lendemain des émeutes de 1981 à Brixton⁸³⁵, et en dépit des recommandations formulées par Lord Scarman dans son rapport⁸³⁶, où il souligne en fait l'inefficacité de la politique de relations raciales développée depuis les années 1960 et 1970⁸³⁷. Suite aux événements de 1981 et à la publication de ce rapport, de plus en plus de groupes font pression sur le gouvernement en faveur d'une réorganisation du dispositif de

⁸³² Voir Standing Advisory Commission on Human Rights (SACHR), *Tenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1983-84*, Londres, HMSO, 1984, p.34.

⁸³³ Hugh Frazer, Mari Fitzduff, "Improving Community Relations, A Paper Prepared for the Standing Advisory Commission on Human Rights", in *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87*, Londres, HMSO, février 1988, Annexe F Improving Community Relations, p.131.

⁸³⁴ Hugh Frazer, Mari Fitzduff, *op. cit.*, p. 131 : "(...) such support is piecemeal and appears to lack overall policy."

⁸³⁵ En mars 1982, une manifestation est organisée par une association locale, *New Cross Massacre Action Committee*, pour exiger qu'une enquête plus poussée soit conduite par la police sur la mort de 13 jeunes noirs dans un incendie. La population locale considère en effet que l'incendie fut d'origine criminelle. Mais, la manifestation dégénère et une série d'émeutes éclatent entre mars et août 1981 dans plusieurs endroits de l'Angleterre, dont Liverpool et Birmingham.

⁸³⁶ Dans son rapport, Lord Scarman reproche le manque de politique coordonnée sur la question des relations raciales et des zones sensibles. Les difficultés rencontrées par la population dans ces endroits sont multiples : chômage, discrimination, relations tendues avec la police, environnement urbain négligé, etc. En plus de moyens accrus et d'une politique plus ambitieuse, Scarman recommande aux pouvoirs publics d'encourager l'implication des populations locales dans les processus de prise de décision. Lord Scarman, *The Brixton Disorders, 10-12 April 1981: Report of an Inquiry presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department* (The Scarman Report), Londres, HMSO, 1982, p. 131.

⁸³⁷ *Ibid.*, pp.110-111.

relations raciales, mais en vain : aucune initiative ne suit⁸³⁸. Puis, à la fin des années 1980 au Royaume-Uni, les services sociaux locaux acceptent l'idée que leur approche occultant la couleur des gens (*colourblind approach*⁸³⁹) n'est pas adéquate. La politique des institutions sur cette question commence à évoluer lentement après plusieurs années d'immobilisme⁸⁴⁰.

De même, les paramètres de définition des communautés évoluent dans les années 1980, notamment en Irlande du Nord, vers l'acception d'un concept d'identité ethnique qui annexe des facteurs identifiant multiples. Lors du passage de la première loi (*Race Relations Act, 1965*) à Londres, il avait été décrété que le problème en Irlande du Nord n'était pas racial mais religieux. La *Race Relations Act 1976* n'incorpore toujours pas la dimension religieuse dans la définition du groupe racial. Seuls sont pris en compte les facteurs de : « la couleur de peau, la race, la nationalité ou les origines ethniques ou nationales. »⁸⁴¹ Mais, dans les années 1980, les milieux intellectuels nord-irlandais parlent de plus en plus de la présence de deux communautés ethniques et/ou culturelles, la religion étant considérée comme un facteur identifiant au même titre que la langue par exemple⁸⁴². Dans la même lignée, en Grande-Bretagne, l'interprétation classique et étroite d'un 'groupe racial' est chamboulée au début des années 1980 par l'affaire de justice opposant une famille Sikh, les Mandla, à une école privée de Birmingham⁸⁴³. En 1983, lorsque l'affaire est conduite en dernier recours devant la Chambre des lords, il apparaît que l'interprétation de 'groupe racial' généralement endossée par les juges correspond à la définition proposée par le dictionnaire *Oxford English Dictionary* de 1934⁸⁴⁴. Les lords souhaitent au contraire s'éloigner des connotations du terme de race vers une conception plus évasée intégrant les caractéristiques culturelles, religieuses et/ou linguistiques. C'est d'ailleurs ce qui est proposé par le dictionnaire *Oxford English*

⁸³⁸ John Solomons, *Race and Racism in Britain* [1989], Basingstoke, Macmillan Press, 2^{ème} édition 1993, pp. 92-117.

⁸³⁹ Naomi Connelly, *Race and Change in Social Services Departments*, Londres, Policy Studies Institute, 1989, pp. 13-14.

⁸⁴⁰ Voir Naomi Connelly, *op.cit.*, et Barney Rooney, *Racism and Resistance to Change. A Study of the Black Social Workers Project – Liverpool Social Services Department*, Liverpool, University of Liverpool, 1987.

⁸⁴¹ *Race Relations Act 1976*, Londres, HMSO, 1976, section 3 (1) : “ ‘racial group’ means a group of persons defined by reference to colour, race, nationality or ethnic or national origins.”

⁸⁴² Voir SACHR, *Tenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1983-84, op. cit.*, p. 35.

⁸⁴³ La direction de l'école refuse d'inscrire le jeune garçon de la famille Mandla parce qu'il porte les cheveux longs sous un turban (il s'agit d'une tradition Sikh orthodoxe). Le père de l'enfant conduit l'affaire devant les tribunaux. Il perd le procès puis l'appel. Il présente, en dernier recours, le cas devant la Chambre des lords. Les Lords donnent raison à la famille Mandla et condamnent la direction de l'école. Voir “Mandla v. Lee”, in *The Law Reports 1983, House of Lords and the Judicial Committee of the Privy Council and Peerage Cases*, vol. 2, Londres, The Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales, 1983, pp. 548-570.

⁸⁴⁴ *Ibid.*, p. 551.

Dictionary depuis 1972⁸⁴⁵. Lord Templeman déplore ainsi les limitations de la loi de 1976 et fait même référence à l'exclusion de l'Irlande du Nord :

La loi ne proscriit pas la discrimination à l'encontre d'un groupe de personnes défini en référence à une religion. Vraisemblablement, le parlement a considéré que le niveau de la discrimination fondée sur la religion ne constitue pas un fardeau sérieux pour les membres des groupes religieux. La loi ne s'applique pas à la situation nord-irlandaise et n'y fait pas mention non plus.⁸⁴⁶

Face à ces changements, dans la continuité de son engagement exprimé depuis plusieurs années, la *Standing Advisory Commission on Human Rights* (SACHR), lance en 1985 un projet de recherche auprès des associations sur le dispositif existant de soutien et de financement du travail associatif de CR. La demande émane de plusieurs associations locales qui exigent un nouvel organe de gestion de CR⁸⁴⁷. En réponse, la SACHR lance une étude sur « les besoins et les possibilités dans le domaine des relations communautaires »⁸⁴⁸. Elle mandate le directeur de *Northern Ireland Voluntary Trust* (NIVT), Hugh Frazer, et une journaliste et chercheuse à l'Université d'Ulster, Mari Fitzduff, pour mener une expertise auprès des associations concernées par l'amélioration des relations communautaires. Les résultats apparaissent en août 1986 dans le rapport intitulé *Improving Community Relations, A Paper Prepared for the Standing Advisory Commission on Human Rights*⁸⁴⁹. Les auteurs y dénoncent le manque de soutien gouvernemental aux associations locales œuvrant dans le domaine des relations communautaires, alors même que les besoins sont importants.

⁸⁴⁵ *Ibid.*, pp. 561-562.

⁸⁴⁶ *Ibid.*, p. 568 : "The Act does not outlaw discrimination against a group of persons defined by reference to religion. Presumably Parliament considered that the amount of discrimination on religious grounds does not constitute a severe burden on members of religious groups. The Act does not apply and has no reference to the situation in Northern Ireland."

⁸⁴⁷ SACHR, *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87*, Londres, HMSO, 1987, p. 119 : "In 1985 the Standing Advisory Commission on Human Rights received a suggestion from various groups in Northern Ireland working in the area of community relations that they should study the possibility of setting up a new body which would concern itself with the promotion of better community relations within the Province."

⁸⁴⁸ SACHR, *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87*, *op. cit.*, p. 119 : "(...) to ascertain needs and possibilities in the area of community relations (...)."

⁸⁴⁹ Le rapport sera publié en 1988 par la SACHR dans Hugh Frazer, Mari Fitzduff, "Improving Community Relations, A Paper prepared for the Standing Advisory Commission on Human Rights", in *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87*, *op. cit.*, pp.117-143.

Afin de clarifier ce qu'est le travail de CR, Frazer et Fitzduff recensent les différentes activités de CR existantes⁸⁵⁰ : les conférences, les activités intercommunautaires (même si les auteurs avertissent des limites des activités dites de 'contacts', dans la même lignée que les analyses des membres de la Commission CRC, 1969-74), les groupes de discussions, *community development*, la publication de matériels et l'éducation. Le travail de CR est donc multiple et englobe des activités variées. Nous remarquons que la méthode de CD revient à l'ordre du jour, même si sa nature n'est pas précisée. S'agit-il de la version institutionnelle, CD(2), ou de CD(1), l'approche plus radicale prônée à partir de 1969 par la Commission ? Dans le document *Improving Community Relations*, CD signifie en fait le travail associatif local, ou *community work*.

Cette revalorisation de *community work* constitue une pierre d'achoppement au sein de l'organe *Standing Advisory Commission on Human Rights* (SACHR) car, le rapport et le ton adopté par Frazer et Fitzduff déplaisent à certains. Quelques membres cherchent à en empêcher la publication, trouvant le contenu trop provocateur⁸⁵¹. Fondamentalement, Frazer et Fitzduff ont voulu remettre à l'ordre du jour la question de l'importance du mouvement associatif dans le travail de résolution des problèmes liés au conflit nord-irlandais. Les deux auteurs recommandent d'encourager les projets de CD (dans le sens de *community work*) et estiment que la stratégie de la Commission de CR (1969-74) est toujours applicable⁸⁵². Mais, Frazer raconte dans un entretien effectué en 2006 :

Dans un sens c'était un sujet politique en fait, parce que nous disions qu'il y avait des choses qu'il fallait absolument faire, quelque chose pour combler l'écart qui avait accru entre *community work* et *community relations*. Et nous, nous disions que les deux étaient utiles l'un à l'autre. *Community work* ne représentait pas la seule solution à CR, mais il lui était utile. Nous voulions donc les réunir, je suppose.⁸⁵³

⁸⁵⁰ Hugh Frazer, Mari Fitzduff, "Improving Community Relations, A Paper prepared for the Standing Advisory Commission on Human Rights", in *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87, op. cit.*, pp. 123 et 134-135. Cette catégorisation est approfondie en 1989 dans une typologie plus détaillée effectuée par Mari Fitzduff dans *A Typology of Community Relations Work and Contextual Necessities*, Belfast, Community Relations Council, 1989.

⁸⁵¹ Voir le récit de Hugh Frazer dans l'entretien Entretien n°4, Annexe H.

⁸⁵² Hugh Frazer, Mari Fitzduff, "Improving Community Relations, A Paper prepared for the Standing Advisory Commission on Human Rights", in *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87, op. cit.*, pp. 132-133.

⁸⁵³ Hugh Frazer, Entretien n°4, Annexe H : "It was in a sense a political issue you know, because we were saying there were things that needed to be done, something to bridge the gap that had grown between community work and community relations. And we said they were relevant to each other. Community work wasn't the only solution to community relations, but it was relevant to it. So we wanted to reconnect them, I suppose."

En arguant que la corrélation entre les deux avait été dénigrée, Hugh Frazer soutient que le mouvement de *community work* a été écarté pendant plusieurs années. Il qualifie le sujet de ‘politique’ en raison des motivations ayant conduit à cette mise à l’écart, motivations liées à la méfiance ressentie par les institutions régionales mais surtout les autorités locales envers les associations dont le potentiel contestataire reste élevé en raison de la proximité de certains membres avec des militants politiques radicaux ou paramilitaires.

Dans leur rapport, Frazer et Fitzduff reprennent des réclamations déjà exprimées périodiquement par les associations. Ils rendent compte par exemple des problèmes liés au manque de théorisation sur ce qu’est CR⁸⁵⁴. Ils proposent en ce sens de lier le travail de CR à l’objectif d’égalité pour tous et d’encouragement à la diversité⁸⁵⁵. Ainsi CR n’est plus un secteur de travail isolé (comme il l’a été depuis 1975), mais il se retrouve lié à des objectifs sociétaux plus vastes. Mari Fitzduff, qui a rédigé le chapitre de conceptualisation sur les phénomènes de l’intolérance et des préjugés, se demande quelle stratégie il convient d’adopter pour changer les comportements⁸⁵⁶. Le besoin de recherches sur ces questions est criant car, dans les années 1980, les mécanismes communautaires sont encore méconnus. Les seules sources citées dans le rapport de 1986 permettant d’évaluer la situation des relations communautaires datent de 1969, 1971 et 1979. Le premier document de référence par exemple est le rapport Cameron⁸⁵⁷, qui porte sur les émeutes de 1968 et 1969. Déjà la Commission de CR (1969-1974), regrettant cet aspect, avait tenté de résorber ce manque.

Mais les associations ont avant tout besoin d’un souffle nouveau, c’est-à-dire un engagement financier important de la part du gouvernement assorti d’une réflexion sur les techniques de travail associatif efficaces (le contact, la réconciliation mais aussi CD). Le rapport mandaté par la SACHR saisit un besoin important du mouvement associatif, lié à la structuration et à la cohérence du dispositif. Frazer se souvient dans un entretien de 2006 :

J. E. : Quel sentiment prédominait parmi les travailleurs sociaux de *community work* et les associations ?

⁸⁵⁴ Hugh Frazer, Mari Fitzduff, “Improving Community Relations, A Paper prepared for the Standing Advisory Commission on Human Rights”, in *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87*, op. cit, p. 124.

⁸⁵⁵ *Ibid.*, p. 125.

⁸⁵⁶ *Ibid.*, p. 126.

⁸⁵⁷ Lord Cameron, *Disturbances in Northern Ireland. Report of the Commission appointed by the Governor of Northern Ireland*, Belfast, HMSO, 1969. Disponible à : <http://cain.ulst.ac.uk/hmsocameron.htm>, consulté le 31 juillet 2006.

H. F. : Il y avait des gens qui étaient vraiment ravis d'avoir l'opportunité d'en parler et qui voulaient obtenir un changement. Ils ressentaient le besoin de créer quelque chose de plus systématique, des structures pour pouvoir débattre davantage sur ces sujets. Il y avait un déficit dont personne ne s'était occupé. En fait, ce que j'ai ressenti c'est que les gens souhaitaient un cadre dans lequel leur propre travail puisse avoir un sens. Un grand nombre de gens participaient de façons diverses mais souvent il leur manquait le sentiment de faire partie d'un cadre plus global ayant une certaine cohérence, du sens.⁸⁵⁸

La revendication principale exprimée par le mouvement associatif, et livrée par Frazer et Fitzduff, porte sur la coordination entre les associations mais surtout entre elles et les autorités publiques⁸⁵⁹. Le secteur du travail de CR se trouve effectivement dans un état de sous-développement au milieu des années 1980, non pas sur le terrain, où des initiatives existent et ne cessent de se développer, mais plutôt au niveau de la coopération entre les associations et les pouvoirs publics. A cet égard, un nouvel organe doit être créé pour répondre aux besoins du mouvement de CR, dont les caractéristiques seraient l'échange (le nouvel organe recevrait des conseils de la part d'un groupe de consultants composé de représentants religieux, politiques, culturels, associatifs, etc.) et l'indépendance (elle serait gérée par un conseil d'administration dont un quart serait nommé par le gouvernement et les trois quarts restant par des groupes importants engagés dans les projets de CR). L'indépendance serait primordiale pour favoriser une meilleure action sur le terrain et l'attitude du gouvernement envers l'organe devrait être celui de « l'engagement sans le contrôle »⁸⁶⁰. Les conditions de l'indépendance sont liées au fait que les membres soient issus majoritairement de la société civile.

Suite à la publication du rapport, la *Standing Advisory Commission on Human Rights* (SACHR) organise une journée de débats en avril 1987 axée autour des résultats du rapport⁸⁶¹. Au cours de la conférence, on souligne le besoin de mettre en place un organe

⁸⁵⁸ Hugh Frazer, Entretien n°4, Annexe H : "J.E.: What was the feeling among community workers and community groups ? H.F.: There were people who were really pleased to have a chance to talk about it and wanted something to happen. They felt there was a need to create something more systematic, structures to have more debates about these issues. There was a gap that hadn't been addressed. Actually, what I felt is that people wanted a framework within which their own work could make sense. Lots of people were contributing in different ways but often they lacked the feeling that they were part of a wider frame with some coherence, some sense."

⁸⁵⁹ Hugh Frazer, Mari Fitzduff, "Improving Community Relations, A Paper prepared for the Standing Advisory Commission on Human Rights", in *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87, op. cit.*, pp. 136-137.

⁸⁶⁰ *Ibid.*, p.139 : "involvement without control."

⁸⁶¹ *Ibid.*, pp. 107-143.

visant à coordonner le travail de tous les groupes locaux⁸⁶². La SACHR transmet ainsi l'exigence d'une collaboration plus rapprochée entre les pouvoirs publics et les associations. Face à son insistance, le gouvernement suivra effectivement les recommandations exprimées dans le rapport en créant, en 1990, le *Community Relations Council* (CRC).

Frazer et Fitzduff conseillent d'engager des activités éducatives comprenant un travail de réapprentissage de la tolérance et de la 'réconciliation' (création de contacts conduisant à une meilleure connaissance de l'autre et, par conséquent, à davantage de respect⁸⁶³). Ils se situent ainsi dans une perspective de travail culturel/subjectif de réponse à un conflit, qui sera pris en charge par le second organe de CR mis en place en 1990, le *Community Relations Council* (CRC), sur lequel nous reviendrons plus en détail ultérieurement⁸⁶⁴.

Mais avant tout, Frazer et Fitzduff recommandent la création d'une unité de CR agissant au sein du gouvernement, une préconisation à laquelle adhèrent les responsables politiques dès 1987 avec la mise en place de l'Unité *Central Community Relations Unit* (CCRU). Selon Frazer et Fitzduff, il faut travailler aussi bien au niveau de la société civile que des structures gouvernementales. Ils s'appuient sur les travaux de certains psychosociologues (essentiellement Tajfel⁸⁶⁵), qui ont souligné le rôle des institutions dans le développement des préjugés. Le contexte général de ségrégation est également pris en compte, les « environnements intégrés » étant rares tant au niveau de l'éducation, des loisirs, du travail, du logement et même dans l'exercice de la politique⁸⁶⁶. L'un des objectifs de l'Unité *Central Community Relations Unit* (CCRU) reprend cette analyse en filigrane. Celui-ci doit formuler des politiques de CR visant la société civile et doit également promouvoir des pratiques favorisant l'amélioration des CR au sein des structures gouvernementales. Ainsi, le nouveau dispositif souhaite transformer les comportements (focalisation sur des objectifs culturels/subjectifs) et les modes d'action (insistance sur des visées structurelles/objectives). Cette mission double de l'Unité CCRU rappelle celle du ministère de CR ayant officié entre

⁸⁶² "Report of a Conference on Improving Community Relations held at Stranmillis College on 10 April 1987", in *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87, op. cit.*, p. 111.

⁸⁶³ Hugh Frazer, Mari Fitzduff, "Improving Community Relations, A Paper prepared for the Standing Advisory Commission on Human Rights", in *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87, op. cit.*, pp.125-126.

⁸⁶⁴ Troisième partie (Chapitre 7).

⁸⁶⁵ Henri Tajfel, *Differentiation between Social Groups: Studies in the Social Psychology of Intergroup Relations*, Londres, Academic Press, 1978 ; M. Sheriff, *Group Conflict and Co-operation: Their Social Psychology*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1966.

⁸⁶⁶ Hugh Frazer, Mari Fitzduff, "Improving Community Relations, A Paper prepared for the Standing Advisory Commission on Human Rights", in *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87, op. cit.*, pp. 127-128.

1969 et 1974. Si, à l'époque, le ministère avait rapidement laissé de côté le deuxième objectif, considéré trop compliqué à mener, l'Unité CCRU semble mener les deux objectifs de front.

Ainsi, à partir de 1985, le gouvernement agit dans le domaine des CR de trois façons : en créant un organe centralisé, l'Unité CCRU, en regroupant des personnalités issues de milieux différents (universités, médias, etc.) au sein du *Cultural Traditions Group* et en mettant en place des programmes de développement économique

III. Développement de l'action gouvernementale dans le domaine des CR

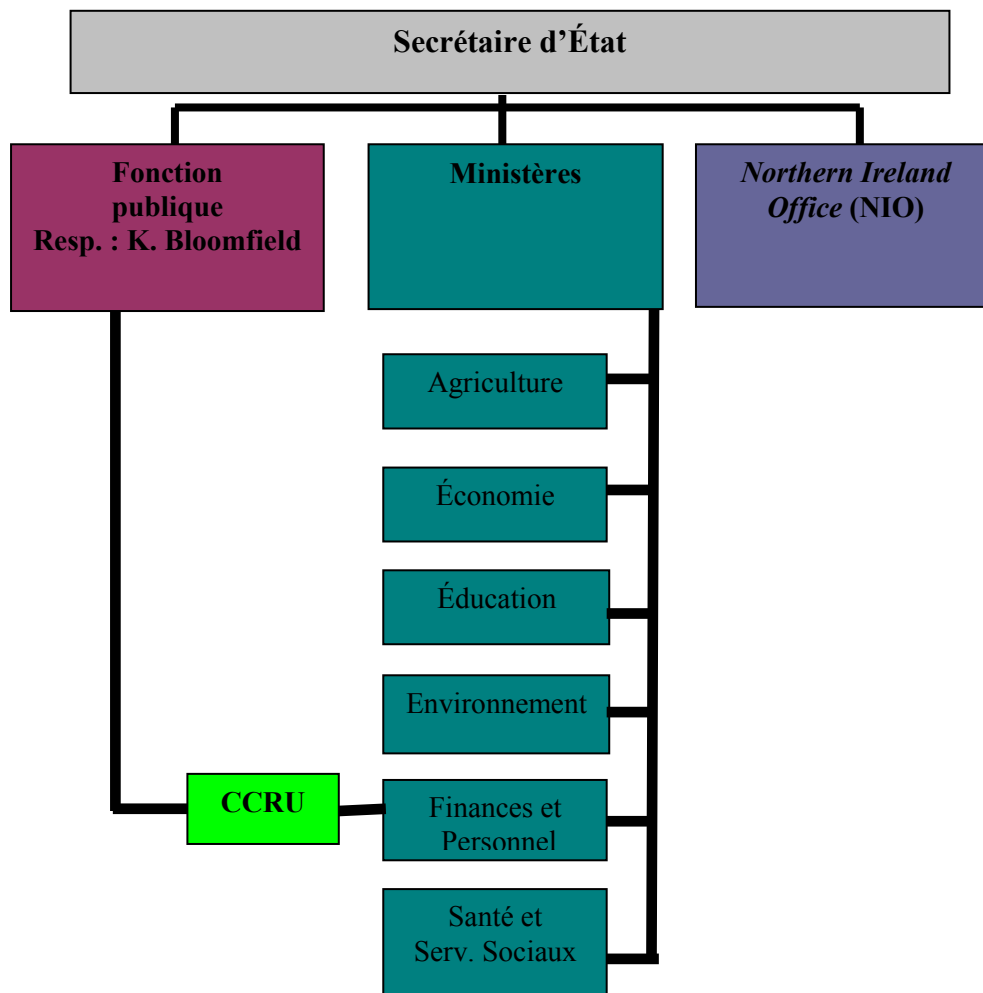
Les autorités publiques interviennent avec ambition dans le domaine des CR. L'action a lieu en deux temps : en 1987, avec la création d'un organe fort, puis en 1988 avec la mise en place d'un groupe de réflexion. Cette intervention est renforcée par une politique forte de développement économique des quartiers démunis mise en place en 1987 et 1988. Nous étudierons maintenant ces plans d'action.

III.1. Création de l'Unité *Central Community Relations Unit* (CCRU)

En septembre 1987, le gouvernement met en place l'Unité CCRU au sein de la structure administrative nord-irlandaise. Le budget pour la première année en 1987-88 atteint 26 000 livres sterling⁸⁶⁷. Le nouvel organe dépend du responsable de la Fonction publique, Kenneth Bloomfield, qui peut s'adresser directement au Secrétaire d'Etat Tom King. Elle occupe une place importante au sein de la structure gouvernementale. Ce positionnement rend compte d'une forte volonté au sein des instances gouvernementales d'accorder de l'importance à la mission de CR :

⁸⁶⁷ Brian Mawhinney dans *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, Vol.123, Session 1987-88 (23 November-4 December 1987), 3 décembre 1987, réponse écrite, col. w695-96.

Figure 8 : La *Central Community Relations Unit* (CCRU) dans le système gouvernemental nord-irlandais en 1987



Source : Organigramme établi à partir de C. Knox, P. Quirk, *Peace Building in Northern Ireland, Israel and South Africa. Transition, Transformation and Reconciliation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2000, p. 51.

Concernant la mission de l'Unité CCRU, elle est composée de trois axes de travail à ses débuts⁸⁶⁸. L'organe doit étudier les nouvelles politiques gouvernementales en fonction de leur impact sur les relations communautaires, examiner les politiques existantes par rapport à leur impact sur les relations communautaires et réfléchir à des méthodes de travail innovantes

⁸⁶⁸ Voir les informations fournies dans Central Community Relations Unit, *Community Relations in Northern Ireland*, Belfast, CCRU, 1992 ainsi que sur la page Internet : <http://www.ccruni.gov.uk/background/background.htm>, page consultée le 31 juillet 2006.

pouvant améliorer les relations communautaires et à des stratégies de soutien vis-à-vis des groupes œuvrant pour l'amélioration des CR sur le terrain. La mainmise des représentants ministériels et des membres de la Fonction publique est évidente. A partir du 1^{er} octobre 1987, le groupe, régi par un comité directeur, est composé d'un conseiller universitaire à mi-temps (John Darby) et de quatre fonctionnaires⁸⁶⁹. Il se divise en trois groupes de travail afin de répondre aux trois exigences imposées par l'inclusion des objectifs de CR dans une mission d'amélioration sociétale globale, et par l'adoption des approches culturelles/subjectives et structurelles/objectives. La première équipe, appelée *Equality and Equity Branch*, vise à combattre les discriminations identitaires entre les catholiques et les protestants, ainsi que les disparités sociales, notamment la lutte contre la pauvreté. En comparaison, pour la direction de la Commission de 1969-74 'CR' exprimait l'amélioration des relations sociales dans un sens plus large englobant les relations identitaires et les rapports liant l'Etat à ses administrés⁸⁷⁰. Les membres de la Commission, secondés par le mouvement associatif de l'époque, sommaient le gouvernement de repenser son rapport aux administrés. Mais cet objectif n'apparaît pas en 1987. En revanche, les missions de CR et de lutte contre la pauvreté sont toujours associées.

Le deuxième groupe porte sur les activités de CR sur le terrain et souhaite accompagner le travail des associations qui les pratiquent. Toutes les formes d'intervention recensées par Frazer et Fitzduff sont regroupées sous les catégories ouvertes des contacts intercommunautaires, de la compréhension réciproque et de la reconnaissance de la diversité culturelle (connaissance de sa propre culture et de celle des autres). Ainsi, grâce à ces désignations, il est possible de soutenir toute activité d'ordre culturel, qu'elle soit focalisée sur sa propre identité ou sur l'échange intercommunautaire. Nous retrouvons d'ailleurs ces catégories dans le travail mené par l'Unité CCRU dans les écoles qui encourage la création de programmes communs comprenant un volet sur la compréhension réciproque (*mutual understanding*) et l'héritage culturel (*cultural heritage*). L'Unité CCRU comprend en plus une section sur la jeunesse⁸⁷¹ et encourage, dès 1987, les contacts entre les écoles. Elle agit

⁸⁶⁹ Don deux fonctionnaires supérieurs. Précisions fournies par le ministre de l'Education Brian Mawhinney dans *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, Vol.123, Session 1987-88 (23 November-4 December 1987), 3 décembre 1987, réponse écrite, col.695-96, Londres, H.M.S.O., 1988 et de Standing Advisory Commission on Human Rights, *Thirteenth Report of the SACHR, Annual Report for 1986-7*, Londres, H.M.S.O., 1987, pp.28-30.

⁸⁷⁰ Pour cette définition 'large' de la mission, voir notamment Northern Ireland Community Relations Commission, *First Annual Report – 3rd December 1969 to 31st December 1970*, Belfast, Northern Ireland Community Relations Commission, 1971.

⁸⁷¹ Voir Jeremy Harbison, *Review of Community Relations Policy*, Belfast, Office of the First Minister and Deputy First Minister, janvier 2002, p. 17.

également en faveur des écoles dites ‘intégrées’, fréquentées par des catholiques et des protestants. Ces mesures sont une réponse à l’état de ségrégation du système scolaire⁸⁷².

Le troisième groupe de travail de l’Unité CCRU porte sur les domaines de l’information, de l’évaluation et de la recherche. Cela correspond à une sorte d’organe d’évaluation interne où, par exemple, on mesure l’impact de tous les programmes gouvernementaux sur la question des CR. Cette section réexamine également les projets mis en place par la CCRU en fonction de leur efficacité. Le dessein est audacieux, car les mécanismes de création des programmes se retrouvent dans un système de pensée nouveau qui prend en compte la réalité de la ségrégation en Irlande du Nord, mais aussi le fait que les politiques gouvernementales puissent avoir un impact sur les relations communautaires. Cette mission de ‘veille’ interministérielle répond à un besoin formulé pour la première fois par la direction de la Commission de CR (*Community Relations Commission*, 1969-1974), qui exigeait la mise en place d’une politique de CR applicable à tous les ministères⁸⁷³. Le groupe *Information, Evaluation and Research* se charge également, comme son nom l’indique, de mandater des projets de recherche sur différents aspects du conflit nord-irlandais, dont précisément les CR, ainsi que de penser les programmes de CR.

L’Unité CCRU entend donc intervenir sur des niveaux divers. Mais, nous nous apercevons que les initiateurs du nouveau projet de CR prennent rapidement la précaution de s’entourer de personnes avisées ayant de l’expérience dans le domaine ou ayant un intérêt pour la question des relations communautaires. C’est ainsi que naît, sous l’impulsion de l’Unité CCRU, le groupe *Cultural Traditions Group* (CTG) en 1988.

III.2. Le *Cultural Traditions Group* (CTG)

Maurna Crozier, responsable du *Cultural Traditions Group* (CTG), raconte lors d’un entretien effectué en 2006 :

Dépenser de l’argent à flots dans la sécurité, la justice criminelle et toutes sortes de choses. Je veux dire, de lourdes sommes d’argent allaient dans l’Armée etc., et pratiquement rien dans le domaine de la reconstruction_qu’il s’agisse de *community development* ou de réconciliation ou de culture. Donc tous ces gens proposaient une

⁸⁷² Pour une description de l’état de ségrégation du système scolaire, voir Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*, op. cit., pp. 47-74.

⁸⁷³ Voir la Première partie.

approche différente de résolution du conflit et un petit groupe s'est réuni et on lui a demandé d'organiser une conférence, simplement pour traiter de ces questions, l'une d'entre elles étant la langue irlandaise.⁸⁷⁴

S'ensuivent une série de colloques sur les identités irlandaises (*Varieties of Irishness*, mars 1989, à Portrush) et britanniques (*Varieties of Britishness*, mars 1990, à Enniskillen)⁸⁷⁵. Entre 1989 et 1990, la CCRU encourage les membres du *Cultural Traditions Group* (CTG) à développer une réflexion sur l'héritage culturel (CTG s'intéresse notamment à une revalorisation de la langue irlandaise⁸⁷⁶) et sa diversité⁸⁷⁷. La démarche s'insère dans une recherche de ponts entre les deux communautés et surtout de rapports possibles entre elles d'un point de vue culturel. Nous remarquons qu'il y a là une véritable volonté de trouver une ligne de travail culturelle pertinente pour l'Irlande du Nord. Cette démarche représente une réponse positive à la demande de théorisation formulée par Frazer et Fitzduff dans leur rapport.

Les relations communautaires deviennent alors liées à un autre sujet : il s'agit de la notion des deux communautés (nationaliste et unioniste) et du rapport les liant ou les séparant. Wesley Hutchinson explique à ce propos que :

Le foisonnement d'activités regroupées sous l'égide des 'traditions culturelles' est tel qu'au départ on peut se demander quelle est la logique qui les relie. Ce fil conducteur existe ; il est d'ordre théorique. Cette théorie, qui s'applique tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'activités organisées au niveau de la communauté, veut que tout participant passe par un certain nombre d'étapes dont on trouve le détail dans un document intitulé *Approaches to Community Relations Work*, publié en 1989. Ainsi, la

⁸⁷⁴ Maurna Crozier, Entretien n°2, Annexe H : "Pouring money into security, criminal justice and all those sorts of things. I mean massive amounts of money were going into the Army and so on, and practically nothing to this restorative stuff whether you're talking about community development or reconciliation or culture. So all of those were making a bid for a different approach to conflict resolution and this bunch came together and were asked to do a conference just to address the issues, one of which was the Irish language."

⁸⁷⁵ Il y a eu un troisième colloque en mars 1996 à Belfast (*Varieties of Scottishness*), et une quatrième en 1997 (*Cultural Diversity in Contemporary Europe*). Les colloques sont disponibles sous format de livres : Maurna Crozier (ed), *Cultural Traditions in Northern Ireland, Varieties of Irishness*, Belfast, Institute of Irish Studies, Queen's University of Belfast, 1989 ; Cultural Traditions Group, *Cultural Traditions in Northern Ireland, Varieties of Britishness*, Belfast, Institute of Irish Studies, Queen's University of Belfast, 1990 ; Cultural Traditions Group, *Varieties of Scottishness : Exploring the Ulster-Scottish Connection*, Belfast, Institute of Irish Studies, Queen's University of Belfast, 1997 ; Cultural Traditions Group, *Cultural Diversity in Contemporary Europe*, Belfast, Institute of Irish Studies, Queen's University of Belfast, 1998.

⁸⁷⁶ Cultural Traditions Group, *Giving Voices. The Work of the Cultural Traditions Group 1990-1994*, Belfast, Community Relations Council (CTG), 1995, p. 6.

⁸⁷⁷ Cultural Traditions Group, *Giving Voices. The Work of the Cultural Traditions Group 1990-1994*, op. cit., p. 5.

première étape, ‘affirmation’, permet à un groupe d’explorer et de célébrer tout ce qui le particularise aux niveaux culturel, social et religieux. La recherche explicite d’une telle transparence doit renforcer la confiance du groupe de sorte que les participants puissent avancer ensemble vers l’étape ultime, désignée par le terme ‘pluralisme’, qui implique une reconnaissance de la légitimité, voire une véritable célébration de la tradition culturelle jusque-là perçue comme étrangère ou menaçante.⁸⁷⁸

Hutchinson souligne ici que l’Unité CCRU s’évertue d’abord à penser une politique de CR. Le travail de théorisation est endossé par le groupe d’intellectuels dont nous venons de parler, le *Cultural Traditions Group* (CTG). Dans l’article cité précédemment, Hutchinson lie la motivation de la recherche d’une pertinence théorique dans le domaine culturel à des « implications politiques »⁸⁷⁹ et fait un rapprochement entre les objectifs culturels de pluralisme prônés par le *Cultural Traditions Group* (CTG) et par l’Unité CCRU et celle, politique, affirmée dans l’accord de Hillsborough (ainsi qu’à de nombreuses occasions depuis le début du conflit nord-irlandais) en faveur de la dévolution du pouvoir à un gouvernement régional multipartite transcommunautaire. Mais il faut, pour cela, atteindre un consensus interne. Il semblerait alors que tous les efforts du gouvernement britannique soient concentrés sur l’objectif consistant à créer un contexte social de consensus. La politique culturelle de l’Unité CCRU participe de ces efforts. Ainsi, l’objectif politique déteint sur le programme de CR ou, plus exactement, le nouveau projet de CR s’insère dans une démarche bien précise motivée par des ambitions politiques.

En parallèle à la recrudescence d’énergie et de moyens investis dans le champ des CR à la fin des années 1980, après la signature de l’accord *Anglo-Irish Agreement* (AIA) et suite au renforcement de la mission d’amélioration des conditions de vie économiques et sociales des populations défavorisées (par l’entremise notamment de l’organisme *International Fund for Ireland*), le gouvernement intervient avec davantage d’insistance dans le secteur du développement économique des plus démunis. Ainsi émergent les initiatives appelées *Belfast Action Teams* (BAT) et *Making Belfast Work* (MBW), qui se veulent, comme nous le verrons dans les paragraphes suivants, plus efficaces que les programmes précédents.

⁸⁷⁸ Wesley Hutchinson, “Le gouvernement britannique et les ‘traditions culturelles’ en Irlande du Nord”, in *Etudes Irlandaises : l’Etat en Irlande*, printemps 1995, n°XX-I, p. 166.

⁸⁷⁹ *Ibid.*, p. 166.

III.3. Les programmes de développement économique : une manière détournée de contribuer à la construction de la paix ?

Après 1985, les gouvernants créent plusieurs programmes de développement concernant en particulier les quartiers défavorisés. Deux programmes phares du gouvernement sont *Belfast Action Teams* (BAT) et *Making Belfast Work* (MBW). L'accroissement des moyens s'explique certes par l'influence de l'accord AIA, mais il faut également prendre en compte un autre facteur, lié à la présence, au sein du gouvernement régional, de deux ministres entrepreneurs, Needham⁸⁸⁰ et Mawhinney⁸⁸¹, ayant tous deux des attaches familiales en Irlande du Nord (Mawhinney y étant même né). De plus, comme nous aurons l'occasion de le voir, le gouvernement cherche de plus en plus à diminuer les réactions d'opposition à l'Etat dans les quartiers dominés par les paramilitaires, par une intervention gouvernementale plus visible et efficace⁸⁸². Le responsable de la Fonction publique Kenneth Bloomfield⁸⁸³ (1984-1991) déclare dans son autobiographie publiée en 1994 : « (...) de plus en plus de gens étaient convaincus que les dépenses publiques n'étaient pas convenablement ciblées pour répondre aux besoins sociaux .»⁸⁸⁴ Ainsi, il visite les villes de Baltimore et New York aux Etats-Unis pour observer ce qui s'y fait en matière de restructuration urbaine. Richard Needham se rend lui à Naples en Italie afin de s'informer sur l'utilisation des budgets accordés par l'Union européenne⁸⁸⁵.

Malgré les ambitions affichées et l'importance des financements (issus notamment des fonds structurels européens), nous retrouvons certaines des défaillances observées dans la période précédente autour du contrôle effectué par l'administration et de l'opacité des mécanismes de financements. Nous proposons d'abord de détailler les deux principales mesures, *Belfast Action Teams* (BAT) et *Making Belfast Work* (MBW), puis de les placer dans le contexte précis de la fin des années 1980 et des intentions politiques de l'époque.

⁸⁸⁰ Ministre de la Santé et des Services Sociaux et de l'Environnement de 1985 à 1989, puis ministre du Développement Economique de 1989 à 1992.

⁸⁸¹ Ministre de l'Education de 1986 à 1990.

⁸⁸² Voir Richard Needham, *Battling for Peace*, Belfast, The Blackstaff Press, 1998, pp. 190-191.

⁸⁸³ Kenneth Bloomfield, le responsable de la Fonction publique (*civil service*), est chargé de coordonner le travail des six ministères. Ces six ministères ainsi que le NIO sont à leur tour dirigés par le Secrétaire d'Etat.

⁸⁸⁴ Kenneth Bloomfield, *Stormont in Crisis: A Memoir*, Belfast, The Blackstaff Press, 1994, pp. 266-67 : « (...) there was a growing conviction that public spending was not well targeted towards meeting social needs. »

⁸⁸⁵ Richard Needham, *Battling for Peace*, *op. cit.*, pp. 185-86.

Le premier programme, *Belfast Action Teams* (BAT), est lancé en février 1987. Concrètement⁸⁸⁶, la ville de Belfast est divisée en plusieurs zones d'intervention gérées par des équipes de travail appelées *Action Teams*. Chaque équipe est composée d'un chef et de quelques fonctionnaires provenant de ministères variés. Les équipes disposent d'une somme d'argent qu'ils peuvent redistribuer directement sur le terrain. Le budget est considérable : 20 millions de livres sterling par an⁸⁸⁷, 500 000 par équipe⁸⁸⁸. Tous les groupes de travail sont placés sous la responsabilité d'une unité spéciale créée au sein de l'administration nord-irlandaise. Il s'agit de *Belfast Special Action Group* (BSAG), composé de membres du *Northern Ireland Office* (NIO) et des ministères. Needham rapporte que le nouveau programme est piloté par plusieurs fonctionnaires « puissants »⁸⁸⁹ regroupés au sein du comité *Belfast Special Action Group* (BSAG), ce qui exprime une volonté forte d'intervenir dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Le fait de placer le nouveau dispositif au sein de l'administration, dans une démarche de recherche d'efficacité, rappelle les conditions dans lesquelles fonctionne l'Unité CCRU car elle a, elle aussi, été disposée au centre du gouvernement nord-irlandais. Dans les deux cas, les dirigeants mettent en avant un souci d'efficacité. Ils souhaitent contourner les étapes bureaucratiques traditionnelles et de gagner donc du temps dans la mise en place des projets.

Mais il est également possible d'insérer ce mode de gestion gouvernemental ultra-centralisé dans une lignée de démarches préalablement identifiées (la centralisation des services avait débuté après la réforme des autorités locales en 1972). A l'époque, les administrations semblaient plus à même de conduire une gestion neutre des affaires (neutre dans le sens où elle ne favorise pas une communauté aux dépens d'une autre). Le fait, à la fin des années 1980, de centraliser au sein de l'administration nord-irlandaise les projets de CR et de développement économique (notamment *Belfast Action Teams*, BAT) obéit à la même logique de contrôle sur des programmes dits 'sensibles'. La sensibilité d'une question se mesure grâce à deux critères différents. D'une part, elle dépend de la susceptibilité de certaines communautés (on pense, par exemple, à la réticence exprimée par des élus unionistes face aux projets de *community work* locaux) ou de la qualité du lien d'adhésion entre les communautés et les pouvoirs publics. Plus le risque de rejet est élevé, plus il convient de présenter des signes attestant de la neutralité de l'administration (et ces signes

⁸⁸⁶ Voir les explications données par Richard Needham, *Battling for Peace*, op. cit., pp. 188-191.

⁸⁸⁷ *Ibid.*, p.188.

⁸⁸⁸ Sam McCready, *Empowering People: Community Development and Conflict 1969-1999*, Belfast, The Stationery Office, 2001, p. 72.

⁸⁸⁹ Richard Needham, *Battling for Peace*, op. cit., p. 189 : "The programme was managed and led by the Belfast Special Action Group which comprised some of the most powerful civil servants in the province and was chaired by the head of the Northern Ireland civil service."

sont différents pour chaque communauté). D'autre part, un secteur d'intervention est considéré comme sensible par les gouvernants quand existe un risque de récupération par les groupes sociaux proches des paramilitaires de certains programmes, et notamment des finances disponibles grâce à elles. Par exemple, les gouvernants ont retiré les aides attribuées dans le cadre de *Action for Communtiy Education*, ACE, à des groupes de quartiers républicains car on pensait que les paramilitaires pouvaient en bénéficier⁸⁹⁰. Les programmes ainsi jugés sensibles restent sous le contrôle du gouvernement.

Pour en revenir aux groupes *Belfast Action Teams* (BAT), leur fonction principale consiste à distribuer de l'argent directement à des projets innovants, en évitant les étapes bureaucratiques traditionnelles. Il faut ajouter que certains aspects de la démarche sont audacieux et se rapprochent étonnamment de la philosophie de CD(1) développée par le secteur associatif. Par exemple, les équipes interviennent auprès des associations dans des domaines de travail très variés et se chargent par exemple de :

(...) dispenser des centres d'aide aux devoirs pour les enfants qui ne pouvaient pas étudier après l'école ; initier des garçons et des filles à l'informatique ; impliquer après l'école des jeunes dans des activités sportives d'un genre nouveau par rapport à ce à quoi ils étaient habitués dans la rue à la nuit tombée ; donner aux adolescents une éducation sur les relations sexuelles protégées ; fournir à des groupes de femmes des bureaux et de l'assistance administrative.⁸⁹¹

La fonction de ces groupes n'est pas sans rappeler le travail effectué par les militants associatifs de *community work* auprès des groupes locaux, à la différence que les acteurs du programme sont issus de la Fonction publique et des ministères. Il s'agit au fond d'un marchepied permettant un rapprochement entre l'Etat et les associations :

Pour ma part, j'ai trouvé que les équipes d'intervention représentaient un atout inestimable pour découvrir ce qui se passait réellement, ainsi que pour forger des

⁸⁹⁰ Nous reviendrons sur ce point en aval.

⁸⁹¹ Richard Needham, *Battling for Peace*, op. cit., pp. 188-189 : "Some of the initiatives provided services that would have been unnecessary in normal communities: providing homework centres for children who could not study after school; introducing boys and girls to information technology; involving youngsters in after-school sports of a different kind to those they had become accustomed to on the streets after dark; giving adolescents education on safe sex; providing women's groups with premises and administrative support."

partenariats avec les meneurs dans les quartiers, ce qui améliorerait la réputation du gouvernement concernant son action, sa bienveillance et son engagement.⁸⁹²

Ce témoignage rend compte d'une volonté politique de regagner la confiance de la société civile. L'initiative *Belfast Action Teams* (BAT) se situe dans un cadre général de reconquête politique de la crédibilité gouvernementale. D'autant plus que les moyens importants mis au service du programme peuvent être redistribués directement sur le terrain par les membres de l'équipe. Ce n'est pas sans rappeler les animateurs employés par le ministère de CR (1969-74) à partir de 1972, les *Civil Liaison Officers* (CLO), qui étaient également des fonctionnaires et servaient, dans le contexte du début des années 1970, de liaison entre l'armée, le ministère de CR et la société civile, contribuant ainsi à présenter une image plus sympathique auprès de la population.⁸⁹³ Même si le contexte est différent en 1987, l'approche est identique puisque l'administration cherche, dans les deux cas, à associer la société civile à son projet politique. Elle s'engage dans une démarche de séduction.

Le deuxième programme *Making Belfast Work* (MBW) est lancé en juillet 1988 par le ministre Richard Needham (alors ministre de la Santé et des Services Sociaux et de l'Environnement). Nous retrouvons dans le descriptif proposé par Needham une référence à la création de partenariats entre les associations, le secteur privé et l'Etat pour combattre « les problèmes sociaux, économiques et environnementaux qui touchent la population dans les quartiers les plus défavorisés de Belfast. »⁸⁹⁴ Les modes d'action proposés par la Communauté européenne semblent donc trouver un écho favorable ici (alors que le programme d'aide européen *Community Support Framework*, CSF, n'a pas encore débuté en Irlande du Nord). Ce fait prouve que des interactions existent entre les responsables de l'administration nord-irlandaise et des membres de la Communauté européenne ou, encore, du gouvernement irlandais. Ceux-ci (plus précisément le ministère de l'Aide sociale, *Department of Social Welfare*) ont effectivement déjà eu l'occasion de réfléchir aux avantages procurés par le partenariat dans le cadre du bilan du second plan européen de lutte contre la pauvreté, *Second European Programme to Combat Poverty*, 1985-1989⁸⁹⁵.

⁸⁹² *Ibid.*, p.190 : "For my part I found the action teams an invaluable asset in discovering what was really happening and in forging partnerships with local community leaders which improved the government's reputation for action, caring and commitment."

⁸⁹³ Voir la Première partie.

⁸⁹⁴ Missions de *Making Belfast Work* citées dans Sam McCready, *op. cit.*, p. 72 : "(...) to tackle, in partnership, the economic, social and environmental problems which affect people in most disadvantaged areas of Belfast."

⁸⁹⁵ Voir à ce sujet les rapports publiés par l'organe irlandais chargé de la lutte contre la pauvreté, *Combat Poverty Agency*. Les membres de l'organe cherchent effectivement à améliorer l'efficacité des plans d'aide sociaux et proposent des partenariats reliant les différents acteurs économiques et sociaux publics et privés. Voir par exemple Barry Cullen, *Poverty, Community and Development*, Dublin, Combat Poverty Agency, 1989. Nous

Dans le contexte nord-irlandais, les gouvernants souhaitent également s'attaquer au problème du chômage. Richard Needham précise que : « L'objectif consistait à augmenter les opportunités d'embauche pour les chômeurs et d'améliorer leur qualité de vie en employant des moyens non conventionnels.⁸⁹⁶ » Nous retrouvons ici le même objectif de lutte contre le chômage que celui endossé par le programme *Action for Community Education* (ACE), même si Needham souhaite avoir recours à des « moyens non conventionnels ». Mais quels sont-ils ? En fait, encore une fois, la responsabilité de *Making Belfast Work* est placée directement au sein de l'administration : il dépend du responsable de la Fonction publique Kenneth Bloomfield. En revanche, si dans le premier projet *Belfast Action Teams* (BAT) les équipes pouvaient dispenser des aides directement sur le terrain, dans le deuxième les fonds sont d'abord destinés aux ministères, qui les redistribuent ensuite selon une procédure classique de sélection de dossiers.

Nous remarquons alors que dans la période suivant la signature de l'accord de Hillsborough, le gouvernement nord-irlandais met l'accent sur l'objectif de régénération sociale et économique des quartiers défavorisés. Nous avons noté également que ces quartiers sont justement ceux où existent et se développent les mouvements politiques et paramilitaires dits radicaux (républicains et loyalistes). Nous avons donc effectué un lien entre l'objectif de régénération mentionné en amont et le projet politique de neutralisation du soutien apporté aux groupes radicaux par l'amélioration des conditions de vie. Effectivement, Needham y fait clairement référence dans la citation suivante : « Notre objectif consistait à encourager le bon et à déprécier le mauvais.⁸⁹⁷ » Il s'agit, en d'autres termes, de rassembler les forces modérées et de marginaliser les radicaux dans un contexte où le gouvernement tente de créer un contexte favorable à l'obtention d'un accord entre les partis en Irlande du Nord. Cela rappelle la démarche adoptée en 1969 de construction de la paix (*peacebuilding*) et motivée par des projets politiques de cessation des hostilités et de négociations (secteur de la réalisation de la paix, *peacemaking*). Les initiatives lancées à la fin des années 1980 sont donc moins innovantes que nous ne le pensions au départ et cadrent dans une forme de construction de paix identifiée dans cette étude comme conventionnelle. Elles se trouvent cependant valorisées grâce à l'augmentation du niveau de l'intervention européenne à partir de 1989, suite notamment à la réforme des fonds structurels (*structural funds*) de 1988 au sein de la

tenons à souligner, au passage, que le directeur de l'agence *Combat Poverty* en 1989 était le Nord-irlandais Hugh Frazer, qui, comme nous l'avons vu, a également contribué au développement de la politique de CR en Irlande du Nord.

⁸⁹⁶ Richard Needham, *Battling for Peace*, op. cit., pp. 187-188 : "The aim was to increase job opportunities for the unemployed and improve their quality of life in unconventional ways."

⁸⁹⁷ Richard Needham, *Battling for Peace*, op. cit., p. 190 : "Our objective was to encourage the good and vilify the bad."

Commission européenne (les programmes de financement s'étendant désormais sur plusieurs années). Nous proposons maintenant d'étudier les nouvelles aides européennes et leur influence sur les différents mécanismes d'intervention du gouvernement en Irlande du Nord.

IV. Le soutien de la Communauté européenne aux projets pouvant contribuer indirectement à la paix

L'Irlande du Nord bénéficie à partir de 1989 de subventions importantes attribuées par la Communauté européenne dans le cadre des fonds structurels. Ceux-ci correspondent à la politique dite régionale qui vise, comme nous l'avons précisé, à réduire les différences entre les richesses des régions européennes. Les fonds distribués dans le cadre de ce programme passent toujours principalement par les deux canaux identifiés précédemment, le Fonds Européen de Développement Régional (*European Regional Development Fund*, ERDF) et le Fonds Social Européen (*European Social Fund*, ESF)⁸⁹⁸. Désormais, la procédure d'attribution des aides implique aussi bien la Communauté européenne, qui rédige un plan stratégique global, sélectionne les dossiers les plus pertinents et assure un suivi de l'utilisation des fonds, que l'Etat receveur dont le rôle consiste à rédiger une demande d'aide en fonction du plan stratégique préétabli, à répartir ensuite les aides dans ses structures et à rendre compte de l'utilisation des fonds. L'Etat doit également s'engager à compléter l'aide de la Communauté européenne (principe appelé *additionality* ou complémentarité) car, selon les responsables de la politique régionale : « Le principe de la complémentarité signifie que **les Fonds structurels de l'Union européenne ne peuvent pas remplacer les dépenses nationales ou équivalentes d'un Etat membre.**⁸⁹⁹ »

L'Irlande du Nord bénéficie à partir de 1989 (et jusqu'en 1993) des aides de la politique régionale européenne. Le plan stratégique, implanté pour une durée de quatre ans, s'appelle *Community Support Framework* (CSF). Les moyens mis en œuvre sont importants : les fonds structurels destinés à l'Irlande du Nord atteignent 550 millions de livres sterling,

⁸⁹⁸ Deux autres canaux complètent le dispositif : le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*, EAGGF) et l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (*Financial Instruments for Fisheries Guidance*, FIFG).

⁸⁹⁹ Explication fournie sur la page Internet : ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/additionality_en.htm, consultée le 20 juillet 2009, "The principle of additionality means that **EU Structural Funds may not replace the national or equivalent expenditure by a Member State.**" [texte mis en gras par les auteurs dans le texte d'origine]

parmi lesquels ceux attribués par le Fonds Social Européen (*European Social Fund*, ESF) sont de l'ordre de 218 millions, soit une somme 4.5 fois plus élevée qu'en 1982⁹⁰⁰.

Les raisons de cette démarche sont liées à la signature en 1985 de l'accord de Hillsborough. Percevant le début d'une nouvelle phase politique, les instances européennes désirent vraisemblablement accompagner les efforts des responsables nord-irlandais en soutenant des secteurs définis tels que « l'amélioration de l'environnement physique et social », le « développement de l'agriculture, de l'économie rurale et du tourisme » ou la formation des jeunes⁹⁰¹. Il y a, en tout, neuf programmes que nous allons détailler, auxquels il faut ajouter neuf autres projets ciblés sur des questions spécifiques dont, par exemple, l'intégration des femmes dans le marché du travail. Il s'agit des *Community Initiatives*. Parmi les programmes principaux du nouveau plan stratégique *Community Support Framework* (CSF) appliqués en Irlande du Nord à partir de 1989, nous trouvons d'abord le programme *Physical and Social Environment Programme* (PSEP), qui vise à améliorer « l'image négative de l'Irlande du Nord et quelques-uns des problèmes internes qui avaient été identifiés comme entravant le développement économique dans la région. »⁹⁰² Il est important de souligner que ce programme contient un volet de CR dont l'objectif est « d'augmenter les contacts entre les deux côtés de la société divisée de l'Irlande du Nord et d'encourager une plus grande compréhension mutuelle de la diversité culturelle. »⁹⁰³ Nous retrouvons ici à l'évidence l'empreinte du texte de l'accord de Hillsborough ainsi que de l'organe de CR récemment créé au sein de l'administration, l'Unité CCRU, qui s'investit précisément depuis 1987 dans un travail double de rapprochement des deux communautés antagonistes unioniste et nationaliste

⁹⁰⁰ Et le Fonds Social Européen (*European Social Fund*, ESF) ne représente que 39.6% de toutes les aides. Le Fonds Européen de Développement Régional (*European Regional Development Fund*, ERDF) en apporte 44% (soit 242 millions de livres), et le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*, EAGGF) 16.4% (ou 90 millions de livres). Données contenues dans le document Department of Finance and Personnel Northern Ireland, *Northern Ireland Community Support Framework 1989-93*, *op. cit.*, chapitre 3, point 3.2, p. 46.

⁹⁰¹ Voir le texte officiel de la Commission européenne, "Commission Decision of 31 October 1989 on the Establishment of Community Support Framework for Community Structural Assistance in the Region of the United Kingdom Concerned by Objective 1, Namely Northern Ireland", in *Official Journal*, référence L 317, 31/10/1989 P. 0037 – 0038, où l'on mentionne entre autres les objectifs suivants : "improvement of the physical and social environment" et "the development of agriculture, the rural economy and tourism".

⁹⁰² Department of Finance and Personnel Northern Ireland, *Northern Ireland Community Support Framework 1989-93*, *op. cit.*, chapitre 3, point 3.4, p. 48 : "The Physical and Social Environment Programme (PSEP) was designed to tackle Northern Ireland's negative image and some of the internal problems which had been identified as impeding economic development in the region."

⁹⁰³ *Ibid.*, p. 48 : "The objective of the community relations sub-programme is to increase contact between the 2 sides of Northern Ireland's divided community and to encourage greater mutual understanding about cultural diversity."

et de recherche de consensus entre les deux ‘traditions’ culturelles (nous développerons ce point dans le Chapitre 7).

Or, il est assez surprenant de retrouver ces missions dans le programme régional européen car celui-ci n’a pas pour vocation de s’attaquer à des conflits. Son seul objectif doit être, comme nous l’avons précisé, la réduction des différences entre les richesses des régions européennes. D’ailleurs, nous pourrions constater en décrivant les huit autres programmes du plan CSF qu’ils tournent autour de missions de lutte contre les facteurs de dénuement principaux liés au sous-développement de différents secteurs (formation professionnelle, création d’emploi, diversification dans l’industrie et l’agriculture, tourisme, etc.). Il est vrai que le soutien à la mission de CR paraît donc surprenant au milieu de ces programmes plutôt classiques. Le ministère des Finances et du Personnel (*Department of Finance and Personnel in Northern Ireland*, DFPNI) reconnaît lui-même le caractère novateur de ce pan du programme CSF qui est « unique et imaginatif » car il entend « aider à atténuer les divisions communautaires qui ont représenté un élément malheureux de la vie en Irlande du Nord et un obstacle au développement dans la région. »⁹⁰⁴

Nous pouvons nous interroger sur les raisons de la présence de ces objectifs ici. Le gouvernement britannique, appuyé par les responsables régionaux impliqués dans les projets de l’Unité CCRU, a vraisemblablement insisté auprès de la Commission européenne pour que celui-ci soutienne le projet naissant et difficile de CR. Nous verrons d’ailleurs ultérieurement que, dans le second plan stratégique adopté à la suite de celui-ci en 1994, la dimension de l’aide à l’apaisement du conflit obtiendra une place plus importante. Mais, il est également possible que des inquiétudes soient exprimées au sein de la Communauté européenne sur la situation nord-irlandaise et notamment sur l’état de son économie. Effectivement, dans la citation précédente, en lisant entre les lignes, nous comprenons que les tensions communautaires ayant contribué à détériorer les conditions économiques, il faut affaiblir ces tensions afin de donner à la région une économie plus dynamique. L’amélioration des CR représente donc une étape dans un processus semble-t-il dominé par la préoccupation économique.

A ce propos, la majorité des programmes contenus dans le CSF privilégient le développement des secteurs délaissés mentionnés en amont. Ainsi, le programme

⁹⁰⁴ *Ibid.*, chapitre 3, point 3.42, p. 63 : “In the case of the PSEP, new ground has been broken in terms of designing a unique and imaginative Programme targeted at helping to ease the community divisions which have been an unhappy feature of life in Northern Ireland and an obstacle to development within the region.”

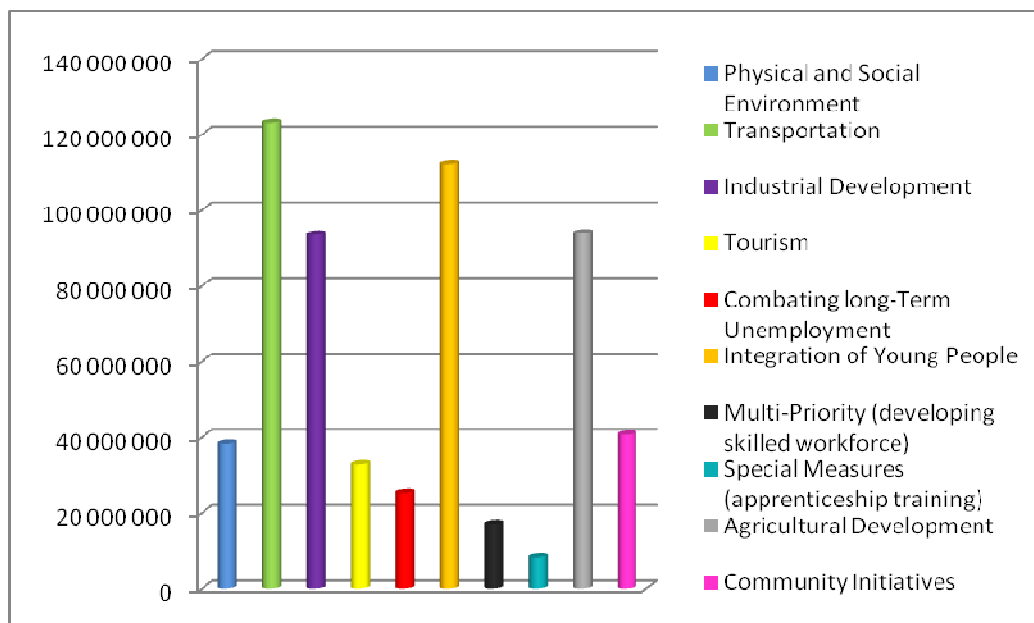
Transportation entend favoriser le désenclavement de la région en améliorant les réseaux routiers, les ports et aéroports. Un autre plan, appelé *Industrial Development*, souhaite encourager la croissance économique de l'Irlande du Nord en focalisant sur la création d'entreprises et en attirant de nouveaux investisseurs. Le développement du secteur touristique est soutenu par le programme *Tourism*, alors qu'un autre pan, *Human Resource Development Programmes*, vise à accroître les compétences des travailleurs nord-irlandais par l'entremise de quatre projets (*Combating Long-Term Unemployment*, *Integration of Young People*, *Multi-Priority* et *Special Measures*⁹⁰⁵). Finalement, un nouvel élan est donné au développement au secteur agricole avec *Agricultural Development*⁹⁰⁶.

La répartition des financements selon les programmes démontre bien que l'on donne la priorité aux missions classiques (c'est-à-dire traditionnellement incluses dans les plans stratégiques régionaux de la Commission européenne) du désenclavement, du développement industriel, de l'intégration des jeunes dans le marché du travail et du développement agricole.

⁹⁰⁵ Si la mission des deux premiers projets semble évidente (lutter contre le chômage de longue durée et intégrer les jeunes dans le marché du travail), les objectifs des deux derniers restent flous. En fait, grâce à *Multi-Priority*, on entend développer les compétences professionnelles des travailleurs pour qu'ils puissent répondre aux besoins créés par l'application du plan stratégique global *Community Support Framework* (CSF) et *Special Measures* encourage les projets de formation par alternance.

⁹⁰⁶ Toutes les précisions sur les programmes ont été trouvées dans Department of Finance and Personnel Northern Ireland, *Northern Ireland Community Support Framework 1989-93*, *op. cit.*, chapitre 3.

Graphique 17 : Les neuf programmes et la sous-catégorie des *Community Initiatives* de la Communauté européenne en Irlande du Nord dans le cadre du *Community Support Framework*, CSF, 1989-1993 (en livres sterling)

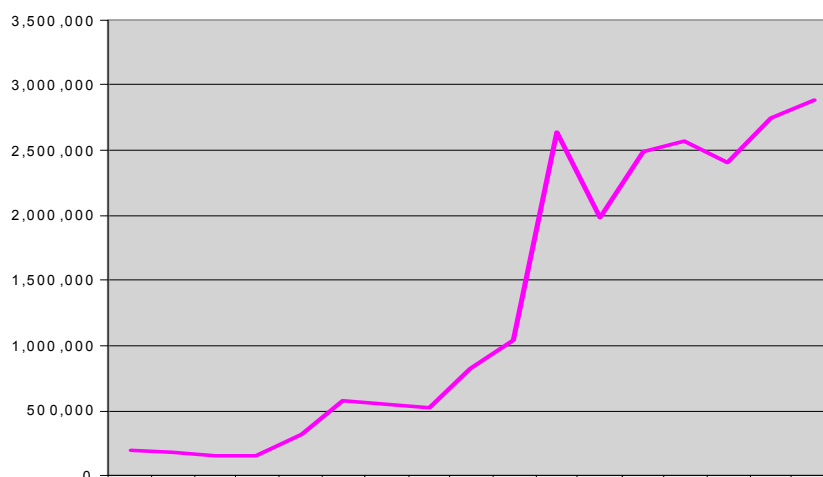


Source : Graphique établi à partir des données fournies par le ministère des Finances et du Personnel en Irlande du Nord dans *Northern Ireland Community Support Framework 1989-93*, Belfast, Department of Finance and Personnel Northern Ireland (DFPNI), 1994, chapitre 3, p. 47.

IV.1. Les effets de l'aide européenne sur la politique de CR

Dans tous les cas, le programme régional européen apporte une contribution financière importante aux ministères nord-irlandais et renforce ainsi certains programmes gouvernementaux, dont l'aide aux associations de CR apportée par le ministère de l'Education (DENI). La différence est notable à partir de 1989-90 :

Graphique 18 : Aides attribuées par le ministère de l'Éducation (DENI) au secteur associatif de CR, de l'année 1979-80 à 1995-96 (montants en livres sterling)



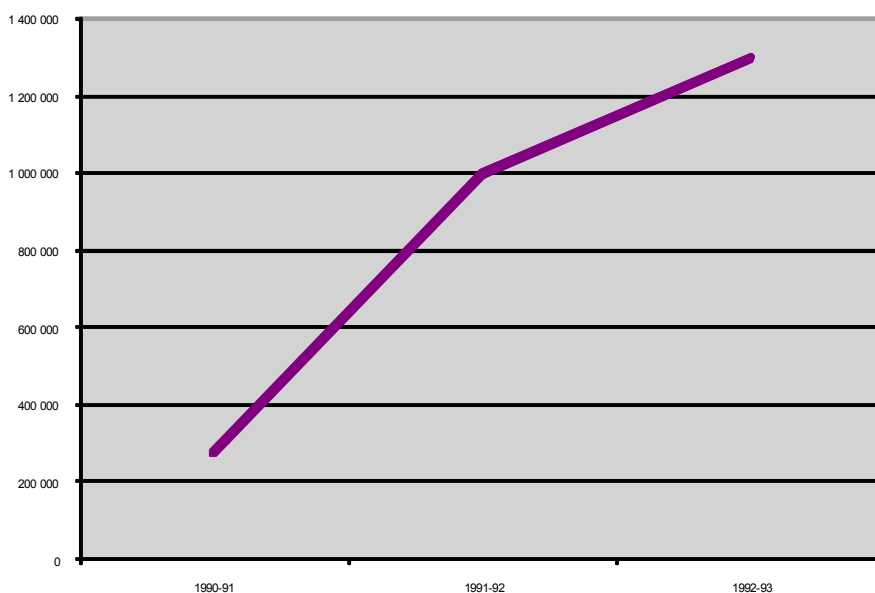
Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts*, Londres, HMSO, pour les années 1979-80, 1980-81, 1981-82, 1982-83, 1983-84, 1984-85, 1985-86, 1986-87, 1987-88, 1988-89, 1989-90, 1990-91, 1991-92, 1992-93, 1993-94, 1994-95 et 1995-96.

L'apport financier européen permet de développer certains projets régionaux initiés par le gouvernement britannique, dont la politique d'aide aux quartiers défavorisés ainsi que celle de CR menée par l'Unité CCRU. Précisément, la CCRU développe, à partir de 1989 et suite à une consultation auprès des *district councils*, un programme de CR destiné aux *district councils*, le *District Council Community Relations Programme* (DCCRP). Ce programme finance des emplois de travailleurs locaux de CR et encourage des activités de rapprochement communautaire entre catholiques et protestants (en cherchant à accroître les contacts entre les deux communautés) ainsi que la création de projets culturels tournant autour de la notion de diversité culturelle (il développe ainsi la connaissance culturelle de sa propre identité, de celle des autres et de celle qui est parfois partagée autour de la musique ou des sports)⁹⁰⁷. En ce sens, les lignes de travail du *District Council Community Relations Programme* (DCCRP) sont en accord avec le double objectif de l'Unité CCRU, comprenant un volet de rapprochement (c'est-à-dire de développement des contacts entre les communautés) ainsi qu'une dimension culturelle plus large grâce à laquelle on souhaite encourager l'expression des identités dans le respect des autres.

⁹⁰⁷ Voir notamment les cinq catégories de travail de CR proposées dans C. Knox, J. Hughes, D. Birrell, S. McCready, *Community Relations and Local Government*, Coleraine, University of Ulster, 1994, Section 5.

La CCRU, aidée par les financements européens, subventionne le programme *District Council Community Relations Programme* (DCCRP) à 75%, tentant ainsi de résorber le vide en matière de politique de CR au niveau local. La somme qui lui est attribuée augmente régulièrement dans les premières années, comme en atteste le graphique suivant :

Graphique 19 : Budgets accordés par la *Central Community Relations Unit* (CCRU) aux councils, 1990-1993 (montants en livres sterling)



Source : Graphique établi à partir de Colin Knox et Joanne Hughes, 'Equality and Equity : an Emerging Government Policy in Northern Ireland', in *New Community*, 20, n°2, janvier 1994, p. 216.

De plus, dès 1993, 25 des 26 autorités municipales se sont engagées dans le programme⁹⁰⁸. L'un des aspects les plus intéressants du programme repose sur la phase préliminaire, car la participation d'une autorité municipale au projet *District Council Community Relations Programme* (DCCRP) est soumise à certaines conditions, contraignant les futurs participants à engager un véritable dialogue transcommunautaire⁹⁰⁹. Ainsi, au sein de chaque *council*, la décision de prendre part au programme doit être l'aboutissement d'un accord transcommunautaire entre les partis politiques présents. Puis, une déclaration de politique de CR doit être rédigée par chaque *council*, toujours sur la base d'un accord transcommunautaire. Chaque *council* recrute des travailleurs de CR, appelés *Community*

⁹⁰⁸ *Ibid.*, Section 1.

⁹⁰⁹ Voir le détail des ces conditions sur la page Internet : www.ccruni.gov.uk/relations/councils.htm, consulté le 20 février 2007.

Relations Officers (CRO), pour mener à bien la politique de CR du *council*. Si la démarche favorise le développement d'une culture politique de dialogue au sein des autorités municipales, les résultats des discussions sont néanmoins parfois décevants car il faut, dans certains cas, délimiter un champ de travail de CR qui soit acceptable pour tous. Cela conduit à mettre en place des activités de CR dites faciles (*soft*). Face à cela, les *Community Relations Officers* (CRO) ressentent parfois une certaine frustration, notamment dans les premières années de fonctionnement⁹¹⁰. Ils font face à la même difficulté que celle dont nous avons parlé lors de la discussion sur les programmes de soutien aux associations après 1974 dans les autorités municipales : en effet, nous avons remarqué que certaines d'entre elles rechignaient à soutenir des projets associatifs dans leurs localités, même si les nouvelles directives allaient dans ce sens. À l'évidence, le nouveau programme de l'Unité CCRU doit également faire face à des réticences locales.

Les animateurs, *Community Relations Officers* (CRO), regrettent également le manque d'endroits dits neutres dans les quartiers où ils travaillent (*neutral venues*⁹¹¹) pour pouvoir y organiser des activités mélangeant des personnes issues des deux communautés. Ce sujet avait déjà été soulevé par les animateurs de la Commission CRC (1969-1974), de même que la question de la participation des populations protestantes, pour lesquelles les programmes de CR semblent parfois suspects. Dans une évaluation indépendante du *District Council Community Relations Programme* (DCCRP) publiée en 1994, les auteurs précisent :

Il a été problématique pour les *community relations officers* d'atteindre les protestants. Il y a un degré de suspicion de la part des protestants portant sur le fait que les relations communautaires impliquent un projet caché et le consentement à des concessions politiques.⁹¹²

Le « projet caché » fait ici allusion à des intentions politiques supposées visant à conduire les protestants à autoriser certaines « concessions » aux catholiques. Cela est lié à

⁹¹⁰ C. Knox, J. Hughes, "Equality and Equity: an Emerging Government Policy in Northern Ireland", in *New Community*, 20, n°2, janvier 1994, pp. 217-218. Voir également l'évaluation du programme dans C. Knox, J. Hughes, D. Birrell, S. McCready, *op. cit.*

⁹¹¹ Le besoin de trouver des lieux sociaux neutres, ou *neutral venues*, a été souligné par certains membres du *Community Relations Council* (CRC) dès 1991. Claire Archard les décrit en ces termes : "Un lieu social neutre est un endroit qui est perçu comme accessible et acceptable pour les personnes issues de toutes les sections de la société pour des activités intercommunautaires." Voir Claire Archard dans *Neutral Venues*, Belfast, Community Relations Council, 1991, p. 5 : "A neutral venue is a place which is seen to be accessible by and acceptable to people from all sections of the community for cross-community activities."

⁹¹² C. Knox, J. Hughes, D. Birrell, S. McCready, *Community Relations and Local Government*, Section 4.1 : "Accessing Protestants has been problematic for community relations officers. There is a degree of suspicion on the part of Protestants that community relations involve a hidden agenda and making political concessions."

une conception bien particulière des rapports entre les deux communautés, selon laquelle le gain obtenu par une communauté représente forcément une perte pour l'autre. Dans l'imaginaire unioniste, il existe toujours un risque de se faire manipuler par les gouvernants, manipulation dont le but ultime serait la réunification de l'Irlande dans laquelle ils seraient marginalisés et persécutés. Le programme *District Council Community Relations Programme* (DCCRP) peut pâtir d'une image de partialité, tout comme la Commission CRC (1969-1974), qui était parfois accusée de défendre les intérêts des catholiques.

IV.2. Revalorisation du secteur associatif

En même temps, les autorités publiques réinvestissent le réseau de solidarité qui les relie au secteur associatif. Face aux problèmes persistants de la pauvreté et du chômage dans les pays européens, un courant de pensée se développe au sein de la Communauté européenne selon lequel les solutions apportées doivent intégrer tous les acteurs sociaux (organes statutaires, associations et secteur privé). Hugh Frazer décrit ce phénomène dans un entretien en 2006 :

L'importance de l'engagement de la population [dans le mouvement associatif] devint plus flagrante. Et l'image du militantisme associatif s'est améliorée aussi ; il est devenu inoffensif en quelque sorte. Il y avait besoin d'encourager cela et, ce n'est pas seulement un phénomène nord-irlandais, à peu près à partir de cette période, la complexité des questions que le gouvernement avait à traiter dépassait les solutions simples conçues par les organes gouvernementaux. Les gens se sont mis à accepter l'idée qu'il fallait donner la possibilité à la population de trouver des solutions. Il y a eu un changement à grande échelle (pas seulement en Irlande du Nord) qui a créé de nouveaux types d'espaces ; cela a dégagé des possibilités permettant à la population de s'impliquer.⁹¹³

Hugh Frazer fait référence aux changements provoqués par les programmes de l'Union européenne fondés sur les principes de la participation de la population dans les années 1980. Le troisième programme européen de lutte contre la pauvreté, *Third Anti*

⁹¹³ Hugh Frazer, Entretien n°4, Annexe H : "The volume of community engagement became more evident. And the profile of it improved as well, it became sort of unthreatening. There was a need to encourage that and, it's not just a Northern Irish thing, from around about that period, the complexity of issues that the government had to deal with were beyond simple solutions set by government agencies. People began to move to the idea that you had to enable people to find solutions. There was a shift wider than just Northern Ireland that created new types of spaces; it opened up possibilities for people to engage."

Poverty Programme (1989-1994), parle ainsi de « partenariat » entre les secteurs publics, privés et associatifs. Le texte officiel de la Commission européenne précise que le nouveau programme devra :

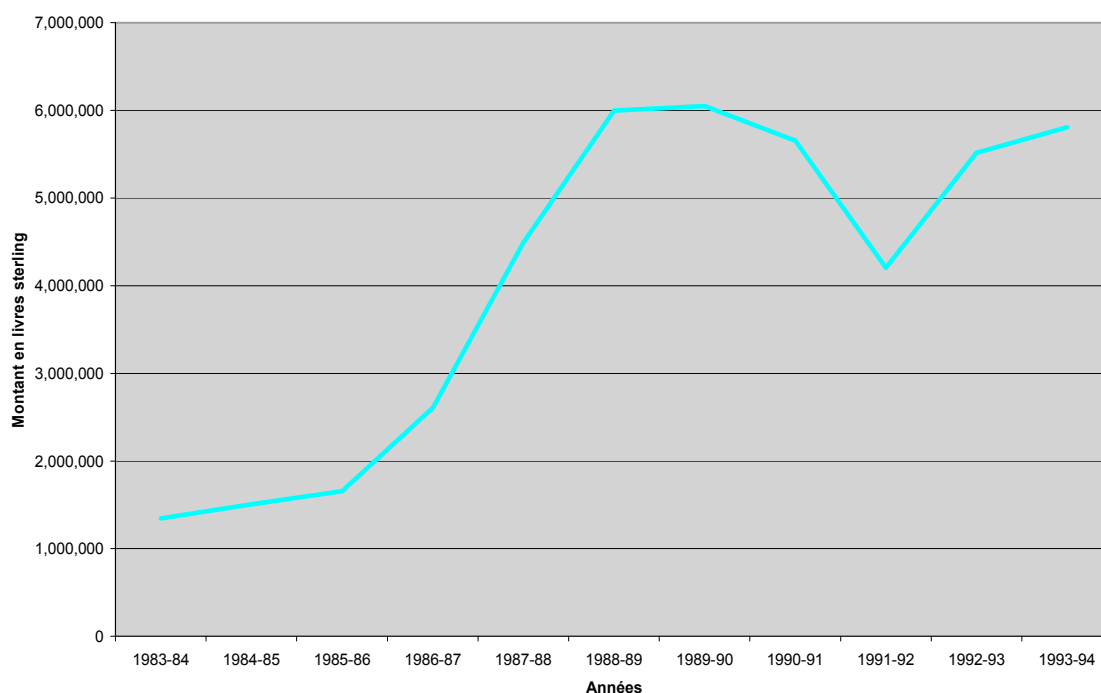
(...) produire, d'un point de vue multidimensionnel, des modèles organisationnels innovants en faveur de l'intégration des membres de la société les moins privilégiés économiquement et socialement, en impliquant tous les agents économiques et sociaux.⁹¹⁴

Il faudra donc que, localement, les bénéficiaires de l'aide européenne fournissent les preuves d'un partenariat associant le secteur privé des employeurs, les associations et les autorités publiques. A partir de là, on observe un rapprochement au niveau de la coopération avec les associations, qui se trouvent reconsidérées.

Dans ce contexte de revalorisation des associations en Europe, et grâce à l'apport financier important du programme *Community Support Framework* (CSF) en Irlande du Nord, l'intervention par exemple du ministère de la Santé et des Services Sociaux (*Department of Health and Social Services*, DHSS) auprès des associations est nettement plus ambitieuse qu'auparavant (dans la période 1979-1985) :

⁹¹⁴ Commission européenne, "89/457/EEC : Council Decision of 18 July 1989 Establishing a Medium-Term Community Action Programme Concerning the Economic and Social Integration of the Economically and Socially less Privileged Groups in Society", in *Official Journal*, référence : L 224, 02/08/1989 P. 0010 – 0014, Article 2(c) : "(...) produce, from a multidimensional viewpoint, innovatory organizational models for the integration of the economically and socially less privileged members of society, involving all economic and social agents".

Graphique 20 : Evolution des dépenses du ministère de la Santé et des Services Sociaux (DHSS) pour les associations concernées par les personnes vulnérables (personnes âgées, handicapées, etc.) 1983-94



Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts*, Londres, HMSO, pour les années 1983-84, 1984-85, 1985-86, 1986-87, 1987-88, 1988-89, 1989-90, 1990-91, 1991-92 et 1992-93.

De plus, d'après le rapport *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland* (1991), le ministère de la Santé et des Services Sociaux (DHSS) a depuis 1989 « des critères plus clairs, plus explicites et plus approfondis »⁹¹⁵ que les autres ministères. Il est également le seul ministère à fournir aux associations un guide explicitant les critères d'attribution des subventions, ce qui constitue une avancée par rapport au fonctionnement en cours entre 1979 et 1985.

En revanche, nous avons observé que les budgets augmentent (grâce notamment à l'apport européen), sans que les modes d'action ne changent nécessairement. Le système de

⁹¹⁵ C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, Belfast, Community Relations Review Group (Northern Ireland), 1991, p. 13 : "The DHSS has clearer, more articulate and more elaborate criteria for grant-aiding voluntary and community groups than any other government Department."

financement ainsi que la formulation des programmes et des critères restent toujours contrôlés par les pouvoirs publics. Ainsi, il faut bien voir que la diversification des programmes ne garantit pas un changement du système de soutien aux initiatives de la société civile ni de la façon dont est pensé le rapport entre elle et les pouvoirs publics. Pour l'instant, nous percevons une implication inédite de la part du gouvernement mais, nous pouvons nous demander si des programmes 'conventionnels' ne sont pas continués sous des discours et des images nouvelles et si les moyens mis en oeuvre ne manquent pas d'originalité et d'efficacité.

Ainsi, en dépit des objectifs affichés de soutenir des projets innovants, les équipes *Belfast Action Teams* (BAT) doivent d'abord répondre à des besoins criants en infrastructures. Sam McCready déclare que : « il est important de noter qu'une analyse des premières années de financement révèle qu'une large proportion des subventions attribuées aux associations – 71,2 pour cent – est allée dans la construction, la rénovation et l'achat de bâtiments et de matériels. »⁹¹⁶ On reproche alors à l'Etat de ne pas prendre de risque en investissant son argent dans 'la brique et le mortier' (« *bricks and mortar* »⁹¹⁷). De plus, dans le rapport *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland* (1991), on constate que les associations subventionnées par le programme *Making Belfast Work*, MBW, du ministère de la Santé et des Services Sociaux (DHSS) font un travail classique lié à la santé. L'aide la plus conséquente, par exemple, est attribuée à *Extra Care (Dementia)*, qui propose les services d'un assistant aux familles dont un membre souffre de démence⁹¹⁸. Les auteurs du rapport s'interrogent : « on peut en déduire que ce qu'ils appellent un programme spécial n'est en fait que l'inclusion dans une seule catégorie d'un certain nombre de projets liés aux services sociaux et à la santé, que le *Board* aurait pris en charge lui-même s'il n'avait pas subi des réductions financières »⁹¹⁹. Or l'investissement financier est très important :

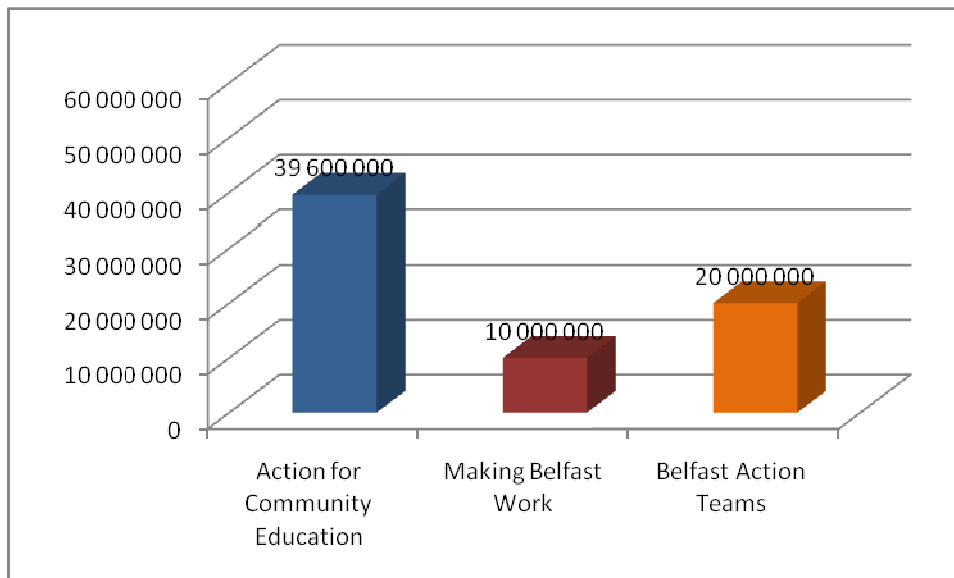
⁹¹⁶ Sam McCready, *Empowering People: Community Development and Conflict 1969-1999*, op. cit., p. 74 : "However, it is important to note that an analysis of the first years of funding reveals that a large proportion of the grants to community groups – 71.2 per cent – went on construction, refurbishment, and purchase of buildings and equipment."

⁹¹⁷ *Ibid.*, p. 74 : "putting public money into 'bricks and mortar'".

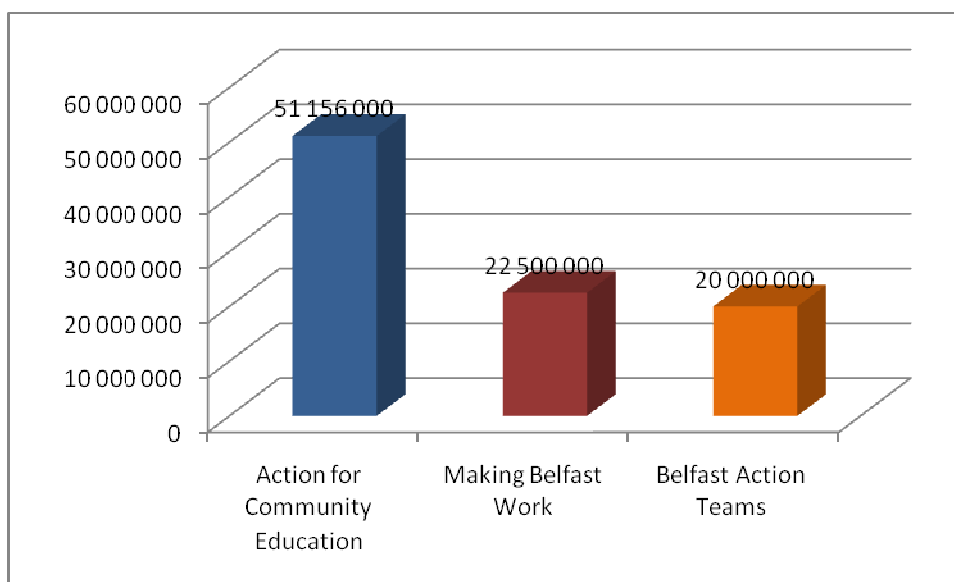
⁹¹⁸ C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, p. 31.

⁹¹⁹ *Ibid.*, p. 31 : "Thus, it might be held that what is being termed a special programme is little more than the inclusion in one category of a number of health and social services related projects which the Board might have undertaken itself had it not been for financial cut backs."

Graphique 21 : Budgets *Action for Community Education* (ACE), *Making Belfast Work* (MBW) et *Belfast Action Teams* (BAT), année 1988-1989 (Montants en livres sterling)



Graphique 22 : Budgets *Action for Community Education* (ACE), *Making Belfast Work* (MBW) et *Belfast Action Teams* (BAT), année 1990-1991 (Montants en livres sterling)



Source : Graphiques établis à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts*, Londres, HMSO, pour les années 1988-89 et 1990-91 et Richard Needham, *Battling for Peace*, Belfast, The Blackstaff Press, 1998, p. 188.

Il semblerait donc que le gouvernement souhaite afficher une image interventionniste (et qu'il est en mesure de le faire grâce à des aides européennes importantes après 1989), sans pour autant changer les méthodes de travail observées dans la période précédente. Par rapport au système en cours entre 1979 et 1985, le réseau de distribution des aides aux associations reste extrêmement fragmentaire et les conditions de fonctionnement permettant des prises de décisions arbitraires persistent. Des critiques sont notamment exprimées sur la traçabilité des fonds. Les auteurs du rapport *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*⁹²⁰ (1991) contestent la franchise de l'investissement gouvernemental, arguant que l'argent mis à disposition du *Belfast Special Action Group* (BSAG) a été taillé dans les budgets ministériels. Selon eux, ces initiatives ne sont nouvelles et indépendantes qu'en façade car, par exemple, l'autonomie des fonctionnaires concernant la répartition des fonds reste encore assez importante⁹²¹.

Au sujet du contrôle opéré par l'administration dans le domaine de la distribution des aides, le programme *Action for Community Education* (ACE) devient la cible de critiques vers la fin des années 1980. Effectivement, les auteurs du rapport *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland* (1991) décrivent une procédure d'attribution de subventions fermée dans le cadre du programme *Action for Community Education* (ACE). Ils désignent par 'concentration' le phénomène suivant : en 1986, 700 employeurs se partagent les postes ACE ; quatre ans plus tard ils ne sont plus que 313, alors que le nombre de postes a presque doublé (de 6000 à 11 000)⁹²². On parle de *super sponsors*. Le fonctionnement est évidemment à l'opposé de la philosophie d'ouverture prônée par les adeptes de CD(1), car les petits groupes naissants se trouvent souvent exclus de ce système de financement. De plus, les membres de groupes associatifs ont une marge d'autonomie extrêmement réduite, le pouvoir de décision étant exclusivement entre les mains des fonctionnaires responsables. Face à un refus de financement, les associations n'ont aucun recours. Le rapport accuse les fonctionnaires d'opérer un jugement sur la respectabilité des

⁹²⁰ C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, p. 30 : "However, the suspicion remains that the funds are not all additional, but result mainly from a creaming off of a proportion of the finance from government Departments, placing it in a central pool, and then allowing those same Departments to bid for some of it for projects that are perceived as innovative and additional."

⁹²¹ *Ibid.*, p.34. Concernant le pouvoir important des fonctionnaires dans la distribution des fonds, un scandale financier a éclaté en 1996 remettant en cause le responsable d'équipe d'une BAT. Il est accusé d'avoir détourné l'argent d'une BAT pour des frais personnels (voyages, achat de matériel photographique et vidéo, etc.). Voir la déclaration communiquée à la presse en juillet 2001 par Northern Ireland Audit Office (NIAO), disponible sur le site Internet suivant, consulté le 5 juin 2007 : <http://www.niauditoffice.gov.uk/pubs/onepress.asp?arc=False&id=88&dm=0&dy=0>

⁹²² C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, p. 26.

groupes⁹²³. Le refus de subvention risque plus de toucher les petits groupes associatifs et les projets naissants qui ne sont pas connus des services officiels.

Mais on parle surtout du phénomène de politisation dont le programme est victime. Une étude⁹²⁴ publiée par l'organisme *Northern Ireland Council for Voluntary Action* (NICVA) en 1990 rend compte de ce phénomène. En effet, entre 1985 et 1988, 401 postes *Action for Community Education* (ACE) sont supprimés, dont 26,4% à Belfast (ville la plus touchée par les réductions)⁹²⁵. On parle de *political vetting* ou, ce que Bill Rolston appelle la « sélection politique sectaire », *sectarian politicking*⁹²⁶, quand les financements sont arrêtés pour certains groupes sur des bases politiques. Il faut rappeler que dans les années 1980 l'autorité des paramilitaires domine dans certains quartiers, où ils agissent parfois à la place des forces de l'ordre⁹²⁷. Face à cela, les représentants politiques à Westminster s'inquiètent de la proximité entre l'action paramilitaire et le militantisme associatif. En juin 1985, lors de la session des questions au Parlement à Westminster, le Secrétaire d'Etat Douglas Hurd soutient que le gouvernement veille à retirer les subventions accordées aux associations proches d'une activité paramilitaire républicaine ou loyaliste. Par la suite, cette déclaration sert de base de justification afin de mettre un terme aux aides distribuées à certains groupes dans les quartiers dont la population soutient les activités citées précédemment. Il s'explique ainsi :

(...) il y a certains cas où les associations ou les personnes importantes dans la direction ou la gestion d'une association ont des liens suffisamment rapprochés avec des organisations paramilitaires pour causer des risques importants. Ainsi, soutenir ces groupes aurait comme effet d'améliorer la réputation et de faire avancer les objectifs d'une organisation paramilitaire.⁹²⁸

⁹²³ Ce qu'on appelle « la sélection positive » ou « positive vetting » dans C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, p.28.

⁹²⁴ NICVA, *The Political Vetting of Community Work in Northern Ireland*, Belfast, NICVA, 1990.

⁹²⁵ Informations fournies par le membre du *Northern Ireland Office* (NIO) Viggers, en novembre 1987, dans *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, v.121, 1987-88 (26 octobre – 6 novembre), 6 novembre 1987, Londres, HMSO, 1988, colonne w932 (réponses écrites), p. 1112.

⁹²⁶ Bill Rolston, "Sectarianism and Community Politics", in *Community Work in a Divided Society*, Belfast, Farset Co-operative Press, 1981, pp. 40-41.

⁹²⁷ Voir Lucy Bryson, "The Role of Community Development in Improving Cross Community Relations in Northern Ireland", Mémoire de maîtrise non publié, University of Manchester, 1992, p. 30 et John Conroy, *War as a Way of Life: a Belfast Diary*, Londres, Heinemann, 1988.

⁹²⁸ Douglas Hurd dans un discours à la Chambre des communes, 27 juin 1985 cité dans Northern Ireland Council for Voluntary Action, *The Political Vetting of Community Work in Northern Ireland*, op. cit., 1990, p. 1 : "(...) there are certain cases in which community groups or persons prominent in the direction or management of some community groups, have sufficiently close links with paramilitary organisations to give rise to a grave risk that to give support to these groups would have the effect of improving the standing and furthering the aims of a paramilitary group."

Or, la notion de ‘proximité’ entre les militants associatifs et les responsables des organisations paramilitaires est problématique car elle ouvre la voie à des jugements arbitraires. Ce glissement intervient dans un contexte de durcissement de la lutte dite « anti-terroriste ». La position du Premier ministre Thatcher se radicalise au lendemain de l’attentat de Brighton en octobre 1984, auquel elle échappe de peu. Les lois appelées *Prevention of Terrorism Act* sont renouvelées en 1984 et 1989⁹²⁹. Elle affine sa méthode de lutte contre le terrorisme en focalisant sur l’IRA car, dit-elle : « L’IRA est au centre du problème du terrorisme ; leurs homologues du côté protestant disparaîtraient probablement si l’IRA pouvait être battue.⁹³⁰ ». Thatcher résume ainsi l’une des stratégies mises en application pour battre l’IRA : « Premièrement, l’IRA doit être rejetée par la minorité nationaliste dont elle dépend pour les refuges et le soutien. Cela suppose que la minorité soit amenée à soutenir ou du moins accepter le cadre constitutionnel de l’Etat dans lequel elle vit.⁹³¹ »

La position de Douglas Hurd s’insère dans cette stratégie décrite par Thatcher. Un exemple précis démontre en l’occurrence que l’arrêt des subventions agit comme un moyen de pression sur la population nationaliste ou républicaine du quartier de Falls Road à Belfast (quartier ouest). Ainsi, dans le centre associatif appelé Conway Mill⁹³², plusieurs projets sont développés : en 1982, on y trouve des initiatives économiques, une garderie et des cours du soir pour adultes (avec l’assistance d’organismes tels que *Workers Educational Association*, W.E.A., et *Ulster Peoples’ College*). Le centre représente un carrefour important pour les militants associatifs locaux. En 1985, une réunion particulière y est organisée : il s’agit d’une enquête publique émanant de la population, qui examine les circonstances et les causes de la mort de Sean Downes. Ce jeune homme de 22 ans prend part en août 1984 à un rassemblement contre la méthode d’emprisonnement *internment*. Martin Galvin, leader de l’organisme NORaid (groupe nord-américain de soutien à la cause républicaine), y participe également, alors qu’il est interdit de séjour sur le territoire britannique. La police RUC essaye de l’arrêter pendant le rassemblement ; des altercations s’ensuivent, lors desquelles le jeune Sean Downes est tué par une balle en plastique tirée par un officier de la police RUC. La réunion tenue au centre de Conway Mill en juin 1985, dont nous avons parlé, entend recueillir

⁹²⁹ En dépit des critiques de l’opposition travailliste. Voir M. Cunningham, *op. cit.*, pp. 52-55.

⁹³⁰ Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Londres, Harper Collins Publishers, 1993, p. 384 : “The IRA are the core of the terrorist problem; their counterparts on the Protestant side would probably disappear if the IRA could be beaten.”

⁹³¹ Margaret Thatcher, *op. cit.*, p. 384 : “First, the IRA have to be rejected by the nationalist minority on whom they depend for shelter and support. This requires that the minority should be led to support or at least acquiesce in the constitutional framework of the state in which they live.”

⁹³² Pour une histoire plus détaillée du centre Conway Mill, voir le site internet consulté le 16 avril 2007 : http://www.conwaymill.org/cway_then.html

les témoignages sur ces événements. Mais à cause justement de la tenue de cette réunion, le gouvernement décide de retirer les subventions ACE à toutes les associations œuvrant dans le centre⁹³³. Le raisonnement se base sur un préjugé : on suppose que les personnes présentes à la réunion sont proches de l'idéologie républicaine du Sinn Fein, et donc liées d'une manière ou d'une autre à la PIRA. Les associations œuvrant dans le centre où s'est tenue la réunion sont également soupçonnées.

Les répercussions sur les militants associatifs du système de répartition des aides via ACE sont importantes : le sentiment de méfiance à l'égard de l'Etat s'accroît ; il n'est pas perçu comme un agent neutre. Le rapport de 1991 estime que :

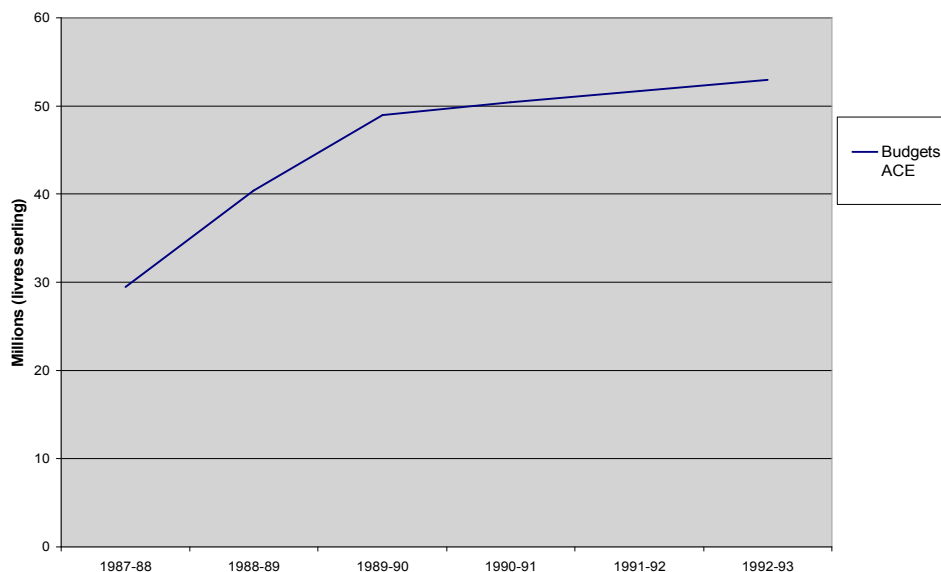
En quelques mots, le problème ici est le danger que les employeurs importants [employeurs bénéficiant des postes ACE], qui sont souvent très éloignés du travail de CD effectué par la base, reçoivent librement et facilement de grandes sommes d'argent, alors que d'autres organisations locales authentiques se voient refuser tout financement sur la base de liens fallacieux avec des groupes paramilitaires. Ceci ne représente pas la meilleure façon d'encourager les idéaux de CD. Mais il y a pire : à cause de cela, ACE apparaît comme un moyen de manipulation de la population, au lieu d'être au service des objectifs d'un programme et d'un processus de développement communautaire.⁹³⁴

En effet, la pression exercée indirectement par l'entremise des programmes ACE contribue à accroître le sentiment de méfiance envers les intentions de l'Etat.

Malgré ces critiques à l'encontre du programme, ses budgets continuent d'augmenter, comme en atteste le graphique suivant :

⁹³³ L'association *Conway Community Enterprises* perd 4 postes ACE et la garde deux. Voir C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, tableau n°6.5, p. 28. La mesure est effective jusqu'en 1995.

⁹³⁴ C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, p. 28 : "The problem here, simply put, is the danger that while large sponsors, which are often far removed from grass roots community development, are freely and easily given large sums of money, other genuine locally based organisations are refused any money on the grounds of spurious links with paramilitary groups. At the very least, this is not the best way to encourage the ideals of community development. At worst it makes ACE appear a means of community manipulation, rather than serving the ends of a community development programme and process."

Graphique 23 : Budgets *Action for Community Education* (ACE) entre 1987 et 1993

Source : Graphique établi à partir de *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth Series, v.292, 1996-97 (10-21 mars), 10 mars 1997, Londres, HMSO, 1997, colonne w58 (réponses écrites).

Cela démontre que les critiques exprimées par le mouvement associatif et quelques chercheurs n'influent pas sur les choix adoptés par le gouvernement car le programme ACE continue d'occuper une place prépondérante. Mais la politisation du programme ACE contribue à renforcer la méfiance vis-à-vis des projets de développement des quartiers défavorisés mis en place par le gouvernement. Les populations touchées par les réductions de postes ACE pensent que ces programmes servent à mettre en œuvre le projet de mise à l'écart des positions politiques radicales. Or c'est dans le même contexte que le gouvernement développe des programmes de CR ambitionnant de rassembler la population, en renforçant le dispositif à partir de 1990 grâce à la création du *Community Relations Council* (CRC). Nous pouvons d'ores et déjà supposer, en prenant en compte le contexte que nous venons de décrire, que la question de l'adhésion constituera une pierre d'achoppement pour ce nouvel organe.

C'est également à la même période que Margaret Thatcher est amenée à laisser son poste de Premier ministre à la faveur de John Major. Le nouveau Premier ministre veut faire de l'Irlande du Nord une de ses priorités :

Je croyais dans les politiques de la raison, et étais décidé à travailler vers un accord qui mettrait fin à la violence, et, à moins que la population de la Province ne choisisse de le quitter, maintiendrait l'Irlande du Nord au sein du Royaume-Uni.⁹³⁵

Peter Brooke, le nouveau secrétaire d'Etat en Irlande du Nord entame une série de discussions en 1990 appelées *Brooke talks*. Le gouvernement veut se poser en 'facilitateur', comme en atteste l'un des ses discours en 1990 :

Le gouvernement britannique n'a pas d'intérêts stratégiques ou économiques propres en Irlande du Nord : notre rôle est d'aider, de permettre et d'encourager. Les intentions du Royaume-Uni, comme j'ai voulu les décrire, ne sont pas d'occuper, d'opprimer ou d'exploiter, mais de garantir un débat démocratique et un choix démocratique libre.⁹³⁶

Peter Brooke propose trois étapes dans les discussions : *Strand One* concerne les deux communautés en Irlande du Nord, *Strand Two* le Nord et le Sud de l'Irlande et *Strand Three* les deux gouvernements. A ce stade le Sinn Fein est exclu des discussions, même si, comme le reconnaîtra plus tard John Major, des contacts sont établis entre le gouvernement britannique et la PIRA dès 1990.⁹³⁷ En outre, au début des années 1990, les politiques économiques du gouvernement, appuyées par le programme régional de la Communauté européenne, portent leurs fruits car l'économie nord-irlandaise montre des signes d'amélioration avec un chômage en baisse⁹³⁸ Comme nous l'avons vu, le regain économique de la province est indéniablement alimenté par le flux financier provenant par l'Union européenne dans le cadre du *Community Support Framework* (1989-1993).

⁹³⁵ John Major, *John Major. The Autobiography*, Londres, HarperCollins, 1999, p. 203 : "I believed in the politics of reason, and was intent on working for a settlement that would end the violence, and – unless the people of the Province chose to leave it – keep Northern Ireland within the United Kingdom."

⁹³⁶ Peter Brooke, *Irish Times*, 10 novembre 1990, cité dans Thomas Hennessey, *The Northern Ireland Peace Process. Ending the Troubles*, Dublin, Gill and Macmillan, 2000, p. 69: "The British Government has no selfish strategic or economic interests in Northern Ireland: our role is to help, enable and encourage. Britain's purpose, as I have sought to describe it, is not to occupy, oppress or exploit, but to ensure democratic debate and free democratic choice."

⁹³⁷ John Major, *op. cit.*, p. 436 : « In 1990 Peter [Brooke] had authorised the reopening of the intelligence channel through which I was to receive the secret message from the Provisionals." / "En 1990 Peter [Brooke] avait autorisé la réouverture du canal de renseignement par lequel je devais recevoir le message secret de la part de l'IRA Provisoire."

⁹³⁸ En 1987 on compte moins de 120 000 chômeurs et approximativement 100 000 en 1994. Le nombre d'emplois augmente de moins de 510 000 en 1987 à plus de 550 000 en 1994. Ces chiffres sont proposés par P. Bew, H. Patterson, P. Teague dans *Northern Ireland: Between War and Peace. The Political Future of Northern Ireland*, Londres, Lawrence and Wishart, 1997, pp. 105-106. En outre, les chômeurs de longue durée étaient 49 885 en 1995 et ne représentent plus que 29 000 personnes en 1999. Chiffres proposés par Michael Cunningham, *op. cit.*, p. 141.

Nous procéderons maintenant à la présentation du nouvel organe de CR, *Community relations Council* (CRC), tout en nous efforçant de comparer les caractéristiques du dispositif de CR avec ceux de l'ancien (1969-1974) afin de déterminer si les programmes actuels introduisent de nouvelles façons d'intervenir ou s'ils perpétuent, au contraire, des modes d'actions conventionnels. En l'occurrence, après une description de l'organe et de ses missions, nous constaterons que certaines méthodes d'intervention conventionnelles, décrites dans les deux premières parties de la thèse, sont prolongées.

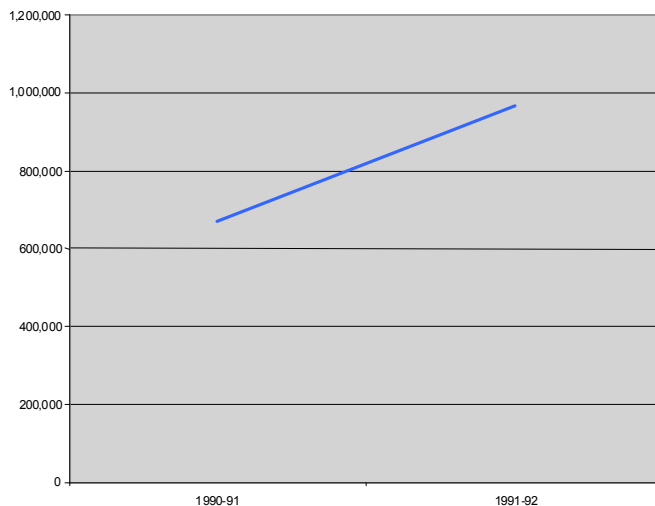
CHAPITRE 7 – LA CREATION D’UN ORGANE RELAIS, LE *COMMUNITY RELATIONS* *COUNCIL (CRC)*

En janvier 1990, est créé le second organe du dispositif de CR, le *Community Relations Council*, CRC⁹³⁹. Il est un organisme non-gouvernemental quasi-autonome (*quango*), financé en majorité par l’Etat : le ministère des Finances et du Personnel (DFPNI) octroie un budget à la CCRU, qui en remet une partie au CRC. Nous remarquons au passage que l’assujettissement financier déploré par les membres du premier organe de CR en 1969, la Commission CRC (1969-1974), existe aussi pour le second dans la même configuration d’une dépendance double, l’Unité CCRU agissant comme un filtre entre le Conseil CRC et le ministère des Finances et du Personnel.

Le budget de la première année 1990-91 correspond à 100 000 livres sterling⁹⁴⁰ puis le Conseil CRC se développe grâce à l’augmentation du budget :

⁹³⁹ Voir le site officiel : <http://www.community-relations.org.uk>, consulté le 31 juillet 2006.

⁹⁴⁰ Brian Mawhinney, *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, Vol.174, Session 1989-90 (11 June-22 June 1990), Londres, HMSO, 1990, réponse écrite du 21 juin 1990, col. w690.

Graphique 24 : Budget global du CRC en 1990-91 et 1991-92 (Montants en livres sterling)

Source : Community Relations Council, *Community Relations Council First Report 1991*, Belfast, Community Relations Council, 1991 et Community Relations Council, *Community Relations Council Second Report 1992*, Belfast, Community Relations Council, 1992.

Selon Hutchinson⁹⁴¹, l'augmentation du budget a lieu grâce à l'apport financier du volet *Physical and Social Environment Programme* (PSEP) du programme européen régional (*Community Support Framework*, CSF), qui vise, comme nous l'avons expliqué, à améliorer « l'image négative de l'Irlande du Nord et quelques-uns des problèmes internes qui avaient été identifiés comme entravant le développement économique dans la région. »⁹⁴² Ce programme, rappelons-le, contient un volet de CR dont l'objectif est « d'augmenter les contacts entre les deux côtés de la société divisée de l'Irlande du Nord et d'encourager une plus grande compréhension mutuelle de la diversité culturelle. »⁹⁴³ D'après Hutchinson, la

⁹⁴¹ Wesley Hutchinson, 'Le gouvernement britannique et les 'traditions culturelles' en Irlande du Nord', in *Etudes Irlandaises : l'Etat en Irlande*, printemps 1995, n°XX-I, p. 169.

⁹⁴² Department of Finance and Personnel Northern Ireland, *Northern Ireland Community Support Framework 1989-93*, Belfast, Department of Finance and Personnel Northern Ireland (DFPNI), 1994, chapitre 3, point 3.4, p. 48 : "The Physical and Social Environment Programme (PSEP) was designed to tackle Northern Ireland's negative image and some of the internal problems which had been identified as impeding economic development in the region."

⁹⁴³ *Ibid.*, chapitre 3, point 3.5, p. 48 : "The objective of the community relations sub-programme is to increase contact between the 2 sides of Northern Ireland's divided community and to encourage greater mutual understanding about cultural diversity."

moitié du budget de la deuxième année de fonctionnement provient effectivement de ce programme européen⁹⁴⁴.

Grâce à la création d'un dispositif de CR à deux têtes (l'Unité CCRU puis le Conseil CRC), le gouvernement s'engage clairement dans un processus d'amélioration des problèmes communautaires, à commencer par ses propres structures où, dorénavant, une place centrale est accordée à cet objectif. Toutefois, avec la mise en place en 1990 du Conseil CRC, le gouvernement exprime également son intention de soutenir formellement le mouvement associatif. Cet aspect a souvent été négligé, alors que le premier président du Conseil CRC affirme en 1991 que l'organe a été établi « en réponse à l'assistance pratique que les groupes réclamaient clairement partout en Irlande du Nord. »⁹⁴⁵ La volonté d'intervenir avec plus d'ambition dans le secteur associatif apparaît également dans une note explicative rédigée en juin 1990 par Brian Mawhinney, alors ministre de l'Education :

Le CRC a été établi en janvier 1990 pour apporter du soutien, des ressources et une reconnaissance aux organisations agissant localement et qui sont concernées par le développement des relations communautaires, par la prise de conscience de la diversité culturelle et la résolution du conflit.⁹⁴⁶

La présence des trois catégories est importante car elle trahit une volonté de présenter des critères⁹⁴⁷ pour la sélection des groupes subventionnés. Du reste, ils permettent de rassembler autant d'associations que possible. Les décideurs semblent chercher un terrain accommodant : la plupart des associations peuvent rattacher leur travail aux objectifs larges et ouverts de la résolution du conflit ou de la diversité culturelle, d'autant plus que les définitions des catégories restent délibérément vagues. Nous reviendrons sur ce point dans la partie suivante, après avoir présenté les premières années de fonctionnement du Conseil CRC.

⁹⁴⁴ Wesley Hutchinson, 'Le gouvernement britannique et les 'traditions culturelles' en Irlande du Nord', *op. cit.*, p. 169.

⁹⁴⁵ James Hawthorne, président du CRC, *Community Relations Council First Report 1991*, Belfast, Community Relations Council, 1991, p. 5 : "The Community Relations Council was set up in 1990 as a response to the practical help which groups all over Northern Ireland clearly required."

⁹⁴⁶ Brian Mawhinney, *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, Vol.174, Session 1989-90 (11 June-22 June 1990), *op. cit.*, col. w690 (21 juin 1990): "The Community Relations Council was established in January 1990 to provide support, facilities and recognition for organisations operating at local level which are concerned with the development of community relations, awareness of cultural diversity and conflict resolution."

⁹⁴⁷ Ces critères sont le fruit de réflexions menées au sein de la CCRU depuis 1987.

I. Les premières années de fonctionnement du Conseil CRC

I.1. La structure

Le CRC est un organisme non-gouvernemental quasi-autonome (*quasi non-governmental organisation* ou *quango*). Précisément, il existe en Irlande du Nord un phénomène de multiplication d'organismes de ce genre. Cela découle d'un mouvement de changements de modes de gestion au Royaume-Uni, où, dans les années 1980, on a de plus en plus tendance à identifier des missions de travail particulières, qui sont prises en charge précisément par des *quangos*. Le gouvernement met l'accent sur les notions de rentabilité et d'efficacité concernant les organes publics. On ne parle plus de 'gouvernement' mais de 'gouvernance' : l'Etat agit en tant que facilitateur entre différents opérateurs. Dans un intérêt économique, le service public est réformé et subit des privatisations. Cela vise à créer un marché interne entre ceux qui achètent un service et ceux qui le fournissent. Les missions, de plus en plus spécifiées, sont déléguées à des *quangos*. A titre d'exemple, le service national de la santé (*National Health Service*, NHS) fonctionne avec un marché interne de fournisseurs de services et d'acquéreurs⁹⁴⁸. En Irlande du Nord, le phénomène se réalise sous la multiplication de *quangos* (*quasi non-governmental organisations*), dont font partie le Conseil CRC et le *Northern Ireland Housing Executive* (NIHE). Il faut toutefois signaler que les *quangos* ont été critiqués au Royaume-Uni à cause du manque de mécanismes permettant de rendre des comptes (*accountability*)⁹⁴⁹. De plus John Stewart et Kieron Walsh soulignent que la mercantilisation des services de gestion ne répond pas au besoin d'accessibilité exprimé par la population⁹⁵⁰.

Ainsi, les changements effectués en Irlande du Nord dans les années 1980 sont le résultat de préoccupations britanniques d'ordre économique. Mais ils correspondent également à une démarche de recherche d'efficacité voulue par les représentants du gouvernement en Irlande du Nord. Nous y avons déjà fait allusion lorsque nous avons décrit le point de vue de personnalités telles que Kenneth Bloomfield, responsable de la Fonction

⁹⁴⁸ Voir à ce sujet John Stewart, Kieron Walsh, "Change in the Management of Public Services", in *Public Administration*, vol.70, Hiver 1992, pp. 499-518.

⁹⁴⁹ Voir notamment Democratic Audit, *EGO TRIP: Extra-Governmental Organisations in the UK and their Accountability*, Democratic Audit Paper n°2, Essex, University of Essex, 1994. Democratic Audit est un regroupement d'intellectuels (journalistes, professeurs d'université, avocats), basé à l'université d'Essex. Leur objectif consiste à maintenir sous surveillance le développement de la démocratie britannique face aux changements. On peut en apprendre davantage sur eux en visitant le site : www.democraticaudit.com (site consulté le 22 juin 2008).

⁹⁵⁰ J. Stewart, K. Walsh, *op. cit.*, p. 515.

publique, ou Richard Needham sur la nécessité d'ajuster les programmes aux besoins régionaux⁹⁵¹. On s'évertue alors à développer les conditions d'une proximité avec la société civile et les associations, grâce à la multiplication de structures redistributrices de financement. La création du dispositif de CR participe de ce mouvement. Le phénomène de délégation de certaines missions à des *quangos* se trouve également lié à un mécanisme de gestion gouvernementale des questions dites sensibles. Selon Hutchinson, le gouvernement cherche à créer une distance entre son rôle de gouvernant et les politiques mises en œuvre, notamment dans le domaine des traditions culturelles. Ainsi, en décrivant les conditions de création du groupe Ultach⁹⁵², Hutchinson propose l'analyse suivante :

Certains membres du CTG [*Cultural Traditions Group*] pensaient que la promotion et la gestion de l'irlandais sur le terrain seraient mieux assurées par des activistes eux-mêmes plutôt que par des fonctionnaires, même bien intentionnés. La logique de base tendait vers la création d'une organisation-tampon dont la neutralité serait admise par tous les intéressés. D'un côté, la position des groupes défenseurs de la langue serait moins compromise que si ils (sic) avaient des contacts directs avec le gouvernement ; de l'autre, l'existence d'une organisation-tampon permettrait au gouvernement de se distancer d'erreurs éventuellement commises par l'organisation, tout en récoltant les bénéfices si les choses allaient bien.⁹⁵³

Encore une fois, l'affichage de la neutralité envers les communautés catholiques et protestantes reste une des préoccupations prépondérantes dans la démarche du gouvernement telle qu'elle est décrite ici. Il y a une prise de risque, puisque le gouvernement s'engage à soutenir la langue irlandaise par l'entremise du groupe Ultach, mais elle reste calculée.

Aux deux motivations citées en amont (la recherche d'une efficacité dans l'administration et l'action prudente), on peut ajouter la volonté de soumettre la gestion de missions sensibles aux Nord-irlandais eux-mêmes. Hutchinson y fait référence lorsqu'il explique que « la promotion et la gestion de l'irlandais sur le terrain seraient mieux assurées par des activistes eux-mêmes plutôt que par des fonctionnaires, même bien intentionnés ». Nous avons effectivement rencontré des exemples, tout au long de notre étude, attestant d'un

⁹⁵¹ Troisième partie (Chapitre 6, Sous-partie III).

⁹⁵² Créé en septembre 1989, Ultach cherche à développer les cours de langue irlandaise destinés à un public protestant. Voir Cultural Traditions Group, *Giving Voices. The Work of the Cultural Traditions Group 1990-1994*, Belfast, Community Relations Council (CTG), 1995, p. 25.

⁹⁵³ Wesley Hutchinson, 'Le gouvernement britannique et les 'traditions culturelles' en Irlande du Nord', *op. cit.*, p. 172.

mécanisme de délégation des responsabilités du gouvernement vers des organismes pris en charge par des Nord-irlandais. Sur certains sujets contentieux dont l'amélioration des relations communautaires ou la célébration des traditions culturelles, les dirigeants demandent effectivement à des personnalités locales de penser une politique et de trouver les moyens de s'adresser aux populations concernées. C'est exactement ce qui s'est passé en 1969 avec la création de la Commission de CR et la nomination, à sa tête, d'un natif du comté de Down, Maurice Hayes. La même démarche est répétée en 1989 avec la mise en place du groupe *Cultural Traditions Group*, regroupant des personnalités nord-irlandaises issues des milieux culturels, des médias, universitaire, etc.

Evidemment, les décisions clés des budgets et des orientations stratégiques restent entre les mains des dirigeants gouvernementaux, mais la délégation d'aspects précis de la vie politique régionale crée un espace de gestion administrative à mi-chemin entre le système de *direct rule* et le gouvernement régional. Les motivations, nous l'avons vu, sont multiples : les aspects en question sont compliqués et les dirigeants ne savent pas y répondre ; ils ne veulent pas intervenir par les moyens classiques ministériels de peur que certaines populations n'interprètent leur action comme un renforcement d'intentions politiques (ce que les loyalistes et les républicains appellent *hidden political agenda*⁹⁵⁴) ; ils pensent véritablement que les personnalités locales sont plus aptes à gérer ces questions car elles connaissent mieux la situation ; ils souhaitent les préparer à la gestion d'affaires régionales et développer, par la même occasion, leurs capacités de direction (créant par la sorte une forme d'élite régionale). Dans le dernier cas, cela contribuerait à faciliter le retour à une délégation régionale du pouvoir, si les partis politiques arrivaient à trouver un accord. Les dirigeants contournent ainsi les lenteurs et réticences imposées par le processus de discussions en vue d'une dévolution du pouvoir, et commencent à développer les structures régionales là où ils peuvent. Ainsi, les différentes interventions ont de nouveau, comme dans la première période étudiée⁹⁵⁵, une dimension performative : certaines approches de *peacebuilding* développées entre 1985 et 1998 peuvent être qualifiées de performatives dans la mesure elles sont mises en place alors que le conflit n'a pas cessé et que les partis régionaux ne se sont pas réunis autour d'un accord. Elles sont alors introduites dans l'espoir qu'elles contribueront à créer une société moins conflictuelle et donneront ainsi une impulsion aux efforts de règlement du conflit.

⁹⁵⁴ Pour les loyalistes, les intentions politiques sont liées au projet d'autonomie de l'Irlande du Nord proposé par le gouvernement britannique et l'Irlande, qui mènerait, selon eux, à la réunification de l'Irlande. Pour les républicains, les motivations politiques cachées concernent notamment la consolidation de l'Etat britannique en Irlande du Nord. Depuis les années 1970, les dirigeants connaissent ces sensibilités et savent qu'il est difficile d'introduire des réformes en Irlande du Nord. Ils sont prudents depuis lors. Voir les premiers chapitres de cette étude.

⁹⁵⁵ Voir les analyses proposées dans le Chapitre 4.

A ce propos, Desmond King considère que les *quangos* représentent un « système de gouvernement local informel. »⁹⁵⁶ Le recours aux *quangos* permet de mettre en place des missions malgré l'absence d'une structure politique régionale élue. Il contribue surtout à éviter l'immobilisme politique dans une situation de *status quo* institutionnel. Dans les parties précédentes, cette étude a mis en avant le fait que les responsables politiques cherchent dès la fin des années 1980 des moyens pour remédier à cette difficulté. La création du Conseil CRC démontre que l'on souhaite maintenant responsabiliser les Nord-irlandais sur des sujets primordiaux. Petit à petit, on cherche à former une culture politique régionale axée autour des points essentiels du partage du pouvoir, de la compromission dans les prises de décision et du partenariat avec les associations.

Pour en revenir à la structure⁹⁵⁷ du Conseil CRC en 1990, il est composé, en plus du président Hawthorne et de la directrice Fitzduff, d'un groupe de 22 à 24 membres dont un tiers est nommé par le gouvernement. De plus, trois fonctionnaires sont chargés du développement de l'organe. Le principe de l'indépendance prônée par Frazer et Fitzduff dans le rapport sur les CR (dont nous avons parlé) est ici respecté car la directrice est issue de la société civile (et elle a, par ailleurs, contribué à rédiger le rapport en question) et, de plus, le gouvernement n'intervient que pour la nomination d'un tiers des membres du Conseil CRC.

I.2. L'approche culturelle/subjective du Conseil CRC

La mission la plus entreprenante du Conseil CRC concerne l'objectif culturel/subjectif de transformation des comportements. Une stratégie est développée grâce au groupe *Cultural Traditions Group* (CTG), dont nous avons parlé, qui intègre le nouvel organe. L'objectif de l'organisme consistant à « essayer de contrer les effets de la division communautaire »⁹⁵⁸, le Conseil CRC distribue des subventions et propose des formations aux associations locales, qui doivent contribuer à l'accroissement de la compréhension et de la coopération entre les communautés politiques, religieuses et culturelles. Le processus de sélection des dossiers contient plusieurs étapes : le CRC délimite différents programmes de financement, dans le cadre desquels les associations sont invitées à proposer des projets de travail. Ensuite, le CRC étudie et sélectionne les dossiers. Les programmes restent modulables. Cette approche

⁹⁵⁶ Desmond Bell, "Government beyond Whitehall", in P. Dunleavy, A. Gamble, I. Holliday, G. Peele (eds), *Developments in British Politics 4*, Londres, Macmillan, 1993, p. 205 : "informal local government system."

⁹⁵⁷ Voir les informations fournies dans : *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, Vol.167, Session 1989-90 (12 February-23 February 1990), Londres, HMSO, 1990, réponse écrite du 15 février 1990, col. w345.

⁹⁵⁸ Voir <http://www.ccrni.gov.uk/relations/crc.htm>, consulté le 31 juillet 2006 : "The main aim was to try to counter the effects of communal division."

holistique et pragmatique produit une impression de flou, mais, savoir ce qu'il faut faire et comment est une question complexe, comme le soulevaient déjà les membres de la Commission de CR (1969-75). Toutefois, nous constaterons dans cette partie que la démarche culturelle/subjective du Conseil CRC comporte des limites à trois niveaux : premièrement, elle est mise en œuvre selon des modes d'action identifiés dans cette étude comme étant classiques ; deuxièmement, elle s'insère dans un réseau de solidarité vaste et confus, victime du phénomène de la surabondance ; troisièmement, ses objectifs de rapprochement ne sont pas partagés par toutes les parties de la population nord-irlandaise. Mais observons tout d'abord les caractéristiques de la démarche du Conseil CRC dans ses premières années de fonctionnement.

Dans les faits, le Conseil CRC regroupe les programmes de financement destinés aux associations de CR, auparavant disséminés dans des organes différents dont le ministère de l'Éducation (DENI), l'Unité CCRU et le *Northern Ireland Voluntary Trust* (NIVT)⁹⁵⁹. De plus, le CRC partage avec la CCRU, la fonction de concepteur de politiques de CR, comme il en était le cas dans le dispositif précédent du ministère et de la Commission (1969-1974). Si, comme nous l'avons vu, cela avait créé des tensions entre les deux organes à l'époque, il semblerait que la répartition des rôles soit plus cohérente dans la période que nous étudions ici. En effet, la CCRU semble avoir recours à la fonction de conception de politiques lorsque les programmes du CRC échouent notamment à mobiliser toutes les communautés. Par exemple, Wesley Hutchinson explique que le nombre de demandes de subventions émises par la communauté protestante étant moindre (alors que la majorité de la population est protestante), le gouvernement intervient afin de rééquilibrer ces chiffres par l'entremise de la CCRU. Hutchinson précise :

Dans ce domaine, qui visiblement nécessite la surveillance rapprochée des fonctionnaires de la CCRU, la notion de 'traditions culturelles' inclut des entreprises aussi variées que la 'Ulster Society' ou *The Royal Irish Regiment Museum of the Irish Soldier*, des projets avec lesquels certains secteurs de la communauté protestante semblent plus facilement s'identifier. Ainsi, des projets émanant de la communauté protestante reçoivent aussi leur part du gâteau subventionnel.⁹⁶⁰

⁹⁵⁹ Le regroupement de ces fonctions au sein du CRC est précisé dans *Parliamentary Debates (Hansard)*, Sixth series, Vol.174, Session 1989-90 (11 June-22 June 1990), Londres, HMSO, 1990, réponse écrite du 21 juin 1990, col. w690.

⁹⁶⁰ Wesley Hutchinson, "Le gouvernement britannique et les 'traditions culturelles' en Irlande du Nord", *op. cit.*, p. 171.

Les missions de la CCRU et du Conseil CRC sont complémentaires : le CRC pense des programmes destinés au mouvement associatif alors que la CCRU veille, plus généralement, à la cohérence des programmes et à l'équilibre des répartitions entre les communautés catholiques et protestantes.

Ainsi, le processus ayant conduit à la création du CRC obéit, comme nous l'avons précisé, à la concentration au sein d'un nouvel organe de fonctions préexistantes : les programmes de subventions y sont regroupés et quelques-unes des missions préalablement prises en charge par la CCRU intégrées, dont la conception de politiques de CR, la coordination de la recherche et le soutien au groupe *Cultural Traditions Group*, CTG. Si l'on peut se poser des questions quant à la pertinence de l'assemblage de ces éléments⁹⁶¹, le gouvernement semble néanmoins l'estimer nécessaire. Ce processus d'agrégation d'éléments divers est révélé par la structure même du CRC, qui est divisé en trois sous-groupes.⁹⁶²

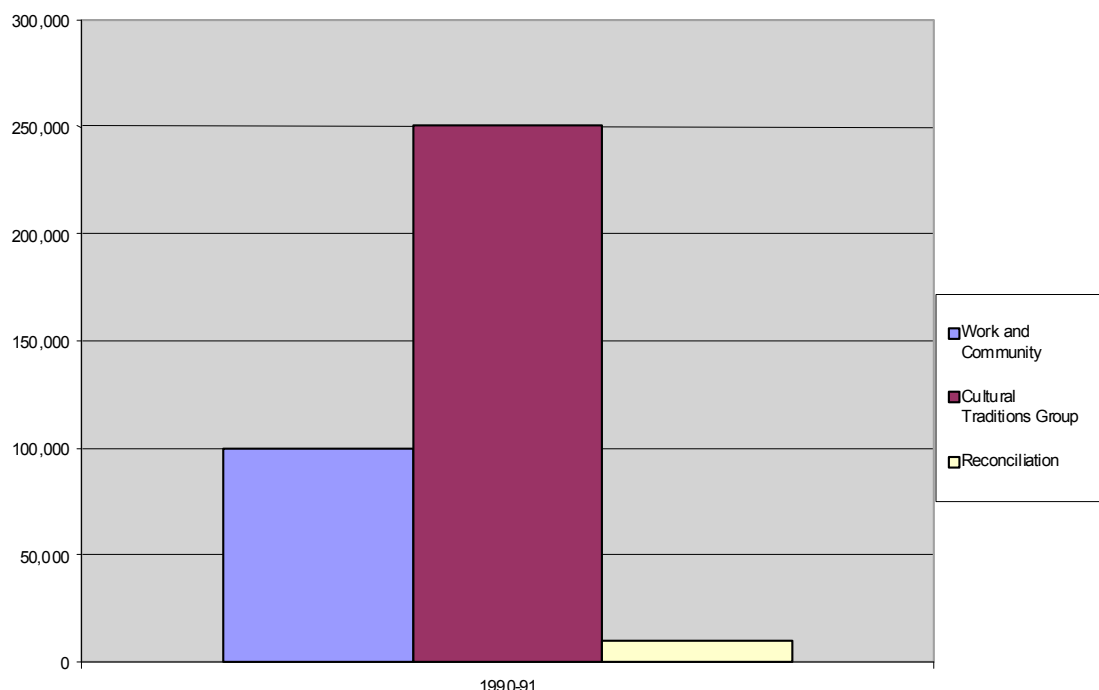
La tête pensante, le *Cultural Traditions Group* (CTG), doit mener une réflexion sur les cultures nord-irlandaises et sur les possibles méthodes de travail et les modes de distribution de subventions. Il vise à développer parallèlement la connaissance culturelle de sa propre communauté et le respect de la différence. Les programmes de subventions aux associations sont coordonnés par deux sous-groupes : *Work and Community*, qui souhaite encourager les groupes associatifs de quartier à « ajouter une dimension de CR à leur travail existant »⁹⁶³ et *Reconciliation*, qui apporte un soutien financier aux groupes oeuvrant pour la paix et la réconciliation⁹⁶⁴. Comme le démontre le graphique suivant, ce dernier groupe reçoit le plus petit budget :

⁹⁶¹ Les témoignages apportés par Hugh Frazer et Maurna Crozier démontrent que cet assemblage n'allait pas de soi. Voir les Entretiens n°2 et 4, Annexe H.

⁹⁶² La structure est décrite notamment dans Deirdre Heenan, "Getting to Go: Women and Community Relations in Northern Ireland", in *Community Development Journal. An International Forum*, vol. 32, n°1, janvier 1997, p. 89.

⁹⁶³ Community Relations Council, *Community Relations Council First Report 1991*, op. cit., p. 23 : "(...) add a community relations dimension to their existing work."

⁹⁶⁴ Il existe effectivement une différence entre les groupes oeuvrant déjà dans le domaine du rapprochement communautaire (dont s'occupe le groupe *Reconciliation*) et ceux, plus nombreux, travaillant pour des objectifs variés à qui on demande maintenant d'ajouter une dimension de rapprochement par l'entremise de *Work and Community*.

Graphique 25 : Budgets des sous-groupes en 1990-91 (Montants en livres sterling)

Source : Graphique établi à partir de Community Relations Council, *Community Relations Council First Report 1991*, Belfast, Community Relations Council, 1991.

Lors de la première année de fonctionnement (1990-91), le CRC cherche à définir les cadres de travail. L'approche culturelle, développée par le groupe d'intellectuels composant le *Cultural Traditions Group* (CTG), occupe une place prépondérante au sein du CRC avec plus de 60% du budget (71% en 90-91 et 69% en 91-92⁹⁶⁵). Le CTG s'intéresse à une revalorisation de la langue irlandaise⁹⁶⁶ et continue de soutenir le travail de la fondation Ultach. Pour ne négliger aucune communauté, par l'entremise de plusieurs publications, le CTG fait connaître la langue Ulster-Scots⁹⁶⁷, et l'organisation de l'Ordre d'Orange est encouragé à promouvoir sa culture grâce à l'élaboration d'une vidéo retraçant son histoire⁹⁶⁸, non sans provoquer de polémique car certaines personnes sont choquées que l'on puisse considérer les marches orangistes comme une simple forme d'expression culturelle, alors que

⁹⁶⁵ Cultural Traditions Group, *Giving Voices. The Work of the Cultural Traditions Group 1990-1994*, op. cit., p. 6.

⁹⁶⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁹⁶⁷ *Ibid.*, p. 27.

⁹⁶⁸ Voir Mari Fitzduff, *Beyond Violence, Conflict Resolution Process in Northern Ireland*, New York et Tokyo, United Nations University Press, 2002, pp. 61-62.

ces manifestations véhiculent également des messages politiques loyalistes et qu'elles sont parfois accompagnées d'actes de violence sectaire⁹⁶⁹.

Un facteur spécifiquement nord-irlandais vient compliquer les interventions du CTG sur le terrain culturel : il s'agit du fait que la mentalité gagnant/perdant ait investi le terrain culturel dans les années 1980 et que ce terrain soit contesté par les groupes identitaires. A cela s'ajoute la question plus universelle de la perception du phénomène de l'identification identitaire, qui évolue dans un continuum entre le négatif (il conduit à une situation de ségrégation) et le positif (c'est un besoin collectif). Nul n'échappe au réflexe du jugement : on méprise l'expression identitaire ou on la célèbre. Ici le CTG propose un cadre de référence permettant de prendre en considération le besoin identitaire tout en canalisant les possibles attitudes triomphales. D'après Maurna Crozier, la méthode suit le schéma de « expression/exploration/éducation/échange/débat »⁹⁷⁰ :

Donc c'est une sorte d'idée darwinienne, qui dit que l'expression a lieu, oui on peut exprimer notre identité irlandaise ou unioniste, évidemment d'une manière qui ne heurte pas les autres, mais il était bon d'explorer ses propres traditions (d'où on venait), il était bon d'apprendre sur soi-même. L'échange consistait à accepter les idées des autres ou à les observer. Et le débat consistait à en parler. C'était cela notre modèle ; donc tout le travail que nous soutenions dans notre groupe de *Cultural Traditions* correspondait à l'une de ces catégories de manière généralisée.⁹⁷¹

Les cinq étapes deviennent des critères de sélection pour le financement des projets⁹⁷². Dans la catégorie de l'expression par exemple, les groupes sont aidés à « exprimer le contexte culturel dans lequel ils vivent et travaillent par des expositions, des groupes de discussion, l'écriture, des publications, le théâtre, la musique, les arts visuels, la danse. »⁹⁷³ Le critère de l'exploration encourage les groupes à découvrir l'histoire culturelle de leur communauté et

⁹⁶⁹ Voir notamment Andrew Boyd, "Community Relations in Northern Ireland", in *The Month*, janvier 1994, pp. 7-9.

⁹⁷⁰ Maurna Crozier, Entretien n°2, Annexe H : "(...) expression/exploration/education/exchange/debate."

⁹⁷¹ Maurna Crozier, Entretien n°2, Annexe H : "So it's a kind of Darwinian thing, which is that the expression comes, yes you can express your Green- or your Orangeness, obviously in ways that are not offending for others, but it was good to explore your own traditions (where they came from), it was good to learn about them. Exchange was that you took in the ideas of others or you looked at the ideas of others. And debate was discussing them. That was our model ; so all the work in the Cultural Traditions side we supported fell into one of those boxes in a generalised way."

⁹⁷² Cultural Traditions Group, *Giving Voices. The Work of the Cultural Traditions Group 1990-1994*, op. cit., p. 40.

⁹⁷³ *Ibid.*, p. 40 : "Providing the means for groups to express the cultural context in which they live and work through exhibitions, discussion groups, writing, publications, drama, music, visual arts, dance."

celui de l'éducation offre des opportunités de formation et d'éducation aux groupes dans le cadre strict des objectifs du CTG (développer un travail culturel et accroître la tolérance et la compréhension des autres cultures). Le CTG encourage également les échanges entre les traditions culturelles différentes le débat sur les différences culturelles dans un lieu 'neutre' (*neutral venue*).

Le CTG place le terrain culturel dans une dynamique de mise en confiance identitaire ; il souhaite inciter l'exploration et l'expression des cultures⁹⁷⁴ tout en décourageant le triomphalisme. Cette position ambiguë émane de la volonté d'associer des attentes concordantes exprimées sur le terrain à la fin des années 1980. Par exemple, il faut, d'une part, immanquablement établir une politique de développement des langues minoritaires et, d'autre part, prendre en considération l'implication de plus en plus marquée dans le paysage social d'acteurs divers du monde artistique (des poètes, dramaturges et musiciens jusqu'aux musées et bibliothèques). Ce terrain artistique et culturel représente une véritable aubaine pour ceux qui cherchent à « s'attaquer à de vieux problèmes avec de nouvelles méthodes »⁹⁷⁵ aux dires du premier président du CRC James Hawthorne. Il permet en tout cas de créer un nouvel espace, le culturel, dans lequel on espère pouvoir présenter les héritages irlandais sous des formes plus attrayantes et moins menaçantes. Par exemple, vis-à-vis des populations protestantes, James Hawthorne explique que :

Nous estimions qu'elle [la langue irlandaise] représentait véritablement une source d'enrichissement centrale à notre héritage culturel. En effet, j'étais persuadé qu'un effort devait être fourni – par tous les acteurs du conflit – pour la libérer des malentendus et des préjugés, pour ne pas l'utiliser comme un simple graffiti visant à exclure, à confondre ou à provoquer les autres.⁹⁷⁶

En d'autres termes, il faut entamer un processus de dépolitisation de la langue irlandaise et, plus généralement, déminer le terrain culturel⁹⁷⁷. Les membres du CTG cherchent donc à créer un espace 'autre' qui permettra de donner accès aux cultures locales à

⁹⁷⁴ L'expression et l'exploration sont deux critères parmi les cinq définis par le CTG (Expression, Education, Rencontre, Exploration et Débat).

⁹⁷⁵ James Hawthorne, cité dans Cultural Traditions Group, *Giving Voices. The Work of the Cultural Traditions Group 1990-1994*, op. cit., p. 6 : "(...) to tackle old problems in new ways."

⁹⁷⁶ James Hawthorne, cité dans Cultural Traditions Group, *Giving Voices. The Work of the Cultural Traditions Group 1990-1994*, op. cit., p. 6 : "We strongly valued it as a source of enrichment central to our cultural heritage. Indeed I believed that an effort must be made – by all sides – to release it from misunderstanding and prejudice, not use it as mere graffiti to exclude, confuse or taunt others."

⁹⁷⁷ Sur les questions liées à la langue irlandaise en Irlande du Nord, voir notamment Aodán Mac Poilin (ed), *The Irish Language in Northern Ireland*, Belfast, Ultach Trust, 1997.

un plus grand nombre dans des conditions sereines. Les objectifs sont donc ici l'accès aux cultures et la sérénité des pratiques culturelles. Il faut souligner que s'ils touchent certaines populations, ces objectifs peuvent sonner creux pour d'autres, et notamment celles qui ressentent encore vigoureusement le besoin de préserver les frontières identitaires en l'état. Ce phénomène, que nous avons mentionné dans l'Introduction, continue effectivement de persister dans certains endroits en Irlande du Nord. Pour ceux et celles encore troublés par cette question, la question de l'accès aux cultures des autres et de la sérénité des pratiques culturelles paraîtra comme une préoccupation ésotérique réservée à l'élite (nous approfondirons ce point dans la partie qui suit).

Ainsi, le domaine du développement culturel, englobant l'identité de chacun et celle des autres, est théorisé par les membres du CTG et du CRC. Mari Fitzduff, directrice du CRC entre 1990 et 1997, contribue énormément à schématiser les objectifs du développement culturel en établissant notamment une typologie des activités liées à cet objectif dans *Approaches to Community Relations Work*⁹⁷⁸ (publié en 1991). Elle justifie sa démarche par une volonté d'encourager le développement des groupes⁹⁷⁹. L'approche adoptée par Fitzduff n'est pas sans rappeler les objectifs des dirigeants de la Commission de CR (1969-1974) fondés sur l'espoir d'une évolution du travail des groupes d'activités centrées sur leurs besoins vers des projets plus ouverts sur les autres. *Community development* devait effectivement servir à cela. Mais, l'approche était plus pragmatique entre 1969 et 1974 car elle était notamment fondée sur le travail des animateurs appelés *Community Development Officers* (CDO). Les dirigeants du Conseil CRC sont sensiblement plus enclins à théoriser des champs de travail élaborés, comme nous le verrons maintenant.

II. Observation des modes d'action : une approche somme toute classique ?

Nous avons soulevé le fait que deux domaines ont été particulièrement négligés pendant plusieurs années, entre 1974 et 1985 : la création d'une politique culturelle adaptée à l'Irlande du Nord, et le soutien au secteur associatif. La priorité était accordée à la gestion du conflit, et, en outre, les deux missions mentionnées paraissaient compliquées à mettre en place dans le contexte des sensibilités nord-irlandaises. Certaines des interventions dans des

⁹⁷⁸ Mari Fitzduff, *Approaches to Community Relations Work*, Belfast, Community Relations Council, 1991.

⁹⁷⁹ *Ibid.*, préface de l'auteur : "It is also hoped that clarifying such a spectrum of approaches can enable groups and organisations to involve themselves in the work at the level required by their own particular concerns and ethos, using the skills available to them, and perhaps moving from one kind of focus to another as their concerns, skills and capacity develop."

secteurs similaires effectuées au début des années 1970 avaient démontré que les réticences étaient importantes notamment parmi les élus locaux.

Par conséquent, si l'intervention tardive sur ces deux questions est reçue par beaucoup avec soulagement et espoir, elle doit également faire face à deux écueils mal connus. Premièrement, les modes de gestion précédents ont généré un fort sentiment de méfiance vis-à-vis des interventions des responsables régionaux. Nous avons effectivement observé, au cours de notre étude, l'émergence d'un discours contestataire et le dépérissement du sentiment de confiance envers les pouvoirs publics en Irlande du Nord pour des raisons diverses, le cas de la politisation du programme *Action for Community Education*, ACE, étant la plus évidente. Mais d'autres éléments ont également contribué à affaiblir le crédit accordé aux pouvoirs publics, des éléments inhérents au fonctionnement du réseau de solidarité liant ces derniers aux associations. La description de l'état de ce réseau a notamment mis en exergue le manque de transparence dans les objectifs et les critères ainsi que la participation quasi inexistante du secteur associatif dans le réseau de solidarité. Ainsi, le nouveau dispositif de CR visant à conforter ce réseau, le *Community Relations Council* (CRC) doit trouver les moyens de garantir l'adhésion des groupes associatifs à son projet. Il s'agit d'un véritable défi. En outre, les objectifs de réconciliation et de rapprochement du *Community Relations Council* (CRC) ne coïncident pas toujours avec ceux des associations, comme nous avons pu le voir.

Deuxièmement, le gouvernement crée un seul organe chargé du « travail de CR ». Or, si cela donne indubitablement une impulsion inédite à ce secteur longtemps délaissé, le mélange de missions différentes (contacts intercommunautaires, développement économique, social et culturel) au sein d'un même organe contribue à brouiller les rôles. L'importance de chacune de ces missions n'est pas mise en doute, la question porte plutôt sur le mode de prise en charge : qui doit gérer chacune de ces responsabilités ? Leur prise en charge dans un *quango* est-elle appropriée ? Répond-elle convenablement aux besoins sur le terrain ? De plus, dans le contexte d'une société fortement divisée, il est difficile de trouver une forme d'intervention consensuelle et la position dominante du gagnant/perdant (*win/lose*⁹⁸⁰) constitue une pierre d'achoppement additionnelle.

Face à ces défis multiples, les responsables optent pour un dispositif novateur en apparence, mais dont certaines caractéristiques organisationnelles présentent des similitudes

⁹⁸⁰ En adoptant la position gagnant/perdant, les deux parties cherchent à s'en sortir gagnant à tout prix. Voir Mari Fitzduff, *Community Conflict Skills, A Handbook for Group Work in Northern Ireland*, Belfast, Community Relations Council, 1988, p. 161.

avec des façons de faire classiques qui ont déjà été identifiées dans cette étude. Nous les qualifions de ‘classiques’ pour trois raisons. Les deux premières raisons sont liées d’un côté à la forme donnée au dispositif de CR, précisément la création d’un organe relais, et, de l’autre côté, à la perpétuation d’un mode de fonctionnement administratif fermé caractérisé par le manque de consultation et de participation du secteur associatif. La troisième raison est issue de notre cadre d’analyse adopté dans le Chapitre 4 de cette étude. Effectivement, quelques-unes des spécificités observées dans la période 1969-1979 réapparaissent ici, notamment la prédominance des objectifs culturels/subjectifs et la qualité ‘performative’ attribuée à la démarche de *peacebuilding*.

D’abord, concernant la forme du dispositif, il s’agit d’un organisme « tampon », comme les appelle Hutchinson, faisant office de relais entre les structures gouvernementales et le secteur associatif dans son ensemble. Nous pouvons qualifier le recours à cette démarche de traditionnel, car il remonte à 1969 avec la création de la Commission CRC (1969-1974), et parce qu’il a été répété dans d’autres domaines (dont le logement avec la création de *Northern Ireland Housing Executive*, NIHE). Il s’agit donc d’une forme d’intervention traditionnelle, conforme au modèle d’action prisé dans le contexte britannique et repris, pour des raisons différentes, en Irlande du Nord, de création d’un organe relais. Dans l’Introduction, nous avons souligné la position ambiguë occupée par un tel organe, partagé entre les intérêts des autorités publiques et du mouvement associatif. L’analyse de la première période, 1969-1979, a confirmé cet aspect. Le Conseil CRC se trouve dans une position similaire car il est, selon le chercheur David Bloomfield, à la fois « défenseur » (*advocate*) et « juge » (*judge*) du travail de CR⁹⁸¹.

Deuxièmement, le Conseil CRC procède de manière classique car, même s’il met un certain nombre d’éléments en place afin de développer son accessibilité (un bureau de renseignement est ouvert au centre ville de Belfast et un journal mis à disposition du mouvement associatif), il n’emploie pas, par exemple, d’animateurs. Son activité principale consiste à distribuer des subventions aux associations tout en cherchant à obtenir leur adhésion au projet de rapprochement entre les deux communautés par le biais de ces mêmes programmes de financement. De plus, la ligne de travail théorique, dont nous avons longuement parlé, est prédéfinie : elle a été conçue par les membres du *Cultural Traditions Group* (CTG) à partir de 1988, avant la création du *Community Relations Council* (CRC). La réflexion sur les stratégies d’action en matière de CR a été menée puis exprimée par des

⁹⁸¹ David Bloomfield, “The Community Relations Council: An Examination of the Cultural Approach to Conflict Management”, in *Peacemaking Strategies in Northern Ireland, Building Complementarity in Conflict Management Theory*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1997, p. 156.

personnes ciblées et choisies par les dirigeants du gouvernement en Irlande du Nord (souvent par l'intermédiaire de l'Unité CCRU).

John Paul Lederach⁹⁸², un spécialiste reconnu dans le domaine de la résolution des conflits, décrit les différents niveaux interagissant dans le conflit et dans sa possible résolution. Il en définit trois : le haut et les élites, le milieu avec les responsables respectés tels que les intellectuels, et le bas avec les associations et notamment les personnes les plus touchées par le conflit⁹⁸³. A la fin des années 1980, nous nous trouvons dans un cadre d'action défini par Lederach comme « hiérarchique » car, en organisant différentes étapes de négociations, on se concentre sur les acteurs et activités du niveau 1 comprenant les élites politiques, militaires, religieuses et autres⁹⁸⁴. La création du Conseil CRC représente une tentative de responsabiliser davantage les groupes du milieu et d'associer aux efforts ceux du bas. Mais cela ne garantit pas encore l'adoption d'un cadre de référence dit « organique », qui inclurait des activités de construction de paix menées par les trois niveaux en même temps. Ainsi, la contribution de « la base » est manquante dans la création des critères et des catégories de travail de CR. L'un des effets de ce fonctionnement est le sentiment d'une contrainte exercée sur les groupes associatifs à partir de projets pré-définis par les décideurs d'« en haut ».

Or, ici, la question du déficit démocratique régional⁹⁸⁵, qui avait été soulevée dès 1972 par les représentants de la Commission CRC (1969-1974), revient à l'ordre du jour de manière indirecte. David Beetham rappelle que le « contrôle populaire et l'égalité populaire sont les principes clés de la démocratie »⁹⁸⁶ : dans des regroupements sociaux larges, telle

⁹⁸² John Paul Lederach est un universitaire américain réputé dans le domaine de la résolution du conflit. Il a servi de médiateur dans plusieurs d'entre eux à travers le monde et a rédigé de nombreux ouvrages sur la question, dont *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1997 ; *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse, Syracuse University Press, 1995 et John Paul Lederach, Janice Moomaw Jenner (eds), *A Handbook of International Peacebuilding: Into the Eye of the Storm*, San Francisco, Jossey-Bass, 2002.

⁹⁸³ Voir toujours John Paul Lederach, "Beyond Violence: Building Sustainable Peace", in Arthur Williamson (ed), *Beyond Violence: The Role of Voluntary and Community Action in Building a Sustainable Peace in Northern Ireland*, Belfast, Community Relations Council et University of Ulster, 1995, p. 16 ainsi que J.P. Lederach, *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, op. cit., p. 39.

⁹⁸⁴ Voir John Paul Lederach, "Beyond Violence: Building Sustainable Peace", *Giving Voices. The Work of the Cultural Traditions Group 1990-1994*, op. cit., p. 16.

⁹⁸⁵ Comme nous l'avons déjà vu, le déficit démocratique fait référence à deux aspects de la vie politique nord-irlandaise : d'une part, les différentes responsabilités au sein du système gouvernemental de *direct rule* (ministères, NIO) sont occupées par des fonctionnaires non élus. Les seuls responsables politiques élus par la population sont les conseillers municipaux, qui ont vu leurs fonctions diminuer en 1972 suite à la réforme des *district councils*. D'autre part, Westminster peut voter des lois pour l'Irlande du Nord sans en débattre au parlement britannique. Il s'agit de la procédure *Orders in Council*.

⁹⁸⁶ David Beetham, "Theorising Democracy and Local Government", in Desmond King, Gerry Stoker (eds), *Rethinking Local Democracy*, Londres, Macmillan, Basingstoke, 1996, p. 30 : "Popular control and popular equality are the key democratic principles."

qu'une société, les décisions sont souvent prises par des agents élus intermédiaires. Dans ces cas-là, Beetham déclare que la démocratie « est accomplie tout d'abord, non pas comme un contrôle populaire direct sur les prises de décision, mais comme un contrôle sur les personnes prenant les décisions, qui agissent à la place de la population. »⁹⁸⁷ En d'autres termes, deux critères permettent de mesurer le caractère démocratique d'un organe public : l'implication de la population dans les prises de décision et/ou l'autorisation octroyée par la population à des membres élus.

A défaut de consulter la population sur ses besoins, les dirigeants du Conseil CRC observent ce qui se fait, conceptualisent les pratiques selon des besoins identifiés et créent, par la même occasion, des lignes de travail. Ainsi, Fitzduff parle dans *Approaches to Community Relations Work*⁹⁸⁸ par exemple de 'travail de compréhension mutuelle', visant à réduire le degré d'ignorance et de préjugés entre les communautés catholiques et protestantes. Elle y inclut les programmes de mise en contact ainsi que le travail de développement de la confiance collective ou *single identity work*, sans lequel le projet de compréhension mutuel risque de perdre en efficacité. Au lieu d'insister sur les différences ou les ponts entre les communautés, il convient parfois au préalable de développer la connaissance de son propre groupe et de faciliter les discussions en son sein afin de favoriser une mise en confiance. Cet aspect, déjà souligné par les membres de la Commission (1969-1974), revient donc à l'ordre du jour en 1990.

Estimant que le problème principal en Irlande du Nord est le déficit d'échange, et ayant identifié des entraves à ce déficit, le Conseil CRC soutient les projets qui contribuent à les éliminer et encourage de ce fait les deux pratiques existantes de la réconciliation, adoptée principalement par des organisations chrétiennes, et du travail associatif de *community work* ou *community development* car ces méthodes peuvent améliorer indirectement les relations communautaires, en ciblant les aspects liés au sentiment de bien-être général de la population. Mari Fitzduff insiste sur ce point dans *Approaches to Community Relations Work* (1991), où elle parle de travail de CR contextuel, *contextual community relations work*, qui est mené à bien grâce aux méthodes de CD notamment. Encore une fois, la Commission (1969-1974) soulignait également le besoin de développer les aspects corollaires de la pauvreté, du chômage, des infrastructures, etc., dans un souci de construction de la paix (*peacebuilding*).

⁹⁸⁷ *Ibid.*, p. 30 : "(...) democracy is realised in the first instance, not as a direct popular control over decision-making, but as control over the decision-makers who act in their stead."

⁹⁸⁸ Mari Fitzduff, *Approaches to Community Relations Work*, op. cit.

Cependant, au gré des rencontres avec des militants associatifs et de lectures rendant compte de leur vécu, nous nous rendons compte qu'il reste des doutes par exemple sur la contrainte effectuée vis-à-vis de groupes locaux considérés trop 'politiques'. Ainsi, Eilish Rooney estime que par le truchement des mécanismes de financement des associations (dont fait partie le *Community Relations Council*, CRC), celles-ci ont été dépolitisées, c'est-à-dire vidées des messages à caractère idéologique⁹⁸⁹. On reproche au Conseil CRC de n'accepter de travailler qu'avec des 'modérés' et d'exclure ceux qui ont des opinions politiques fermes⁹⁹⁰. Dans le même sens, on reproche au Conseil CRC d'éviter les situations de confrontation entre les populations lors des rencontres organisées. Un travailleur social raconte :

Une fois on nous avait donné de l'argent pour organiser une rencontre entre des enfants et les amener ailleurs. Il y a eu des tensions entre eux – ils ont fini par se chercher agressivement, en chantant des chansons rivales, etc. Et on a reçu des plaintes de la part de ceux qui nous avaient accordé l'aide ! Alors on les a informés que c'est justement *la raison pour laquelle* on avait demandé des aides à l'origine, parce que ces gamins *avaient besoin de* sortir, pour commencer à faire face à leurs préjugés. Mais non, ils voulaient quelque chose de gentil, sans disputes. En fait, ils voulaient un travail de 'relations publiques', une occasion sympathique de prendre une photo qu'ils incluraient dans leur rapport annuel – et c'était tout.⁹⁹¹

La perception que les programmes de CR sont imposés aux associations est renforcée par le fait que les discours dominants officiels émanant de l'Unité CCRU et du Conseil CRC trouvent un faible écho chez les travailleurs sociaux et les militants associatifs. Les populations des quartiers ne s'identifient pas aux missions 'd'équité, de diversité et d'interdépendance' promues par les organes officiels⁹⁹². Deirdre Heenan témoigne que les groupes de femmes mettent constamment en pratique des activités intercommunautaires, sans vouloir apposer le nom de CR : « Les méthodes de travail, de collaboration et de communication des femmes ne s'alignent pas facilement au vocabulaire des organes de

⁹⁸⁹ Eilish Rooney, "Community Development in Times of Trouble: Reflections on the Community Women's Sector in the North of Ireland", in *Community Development Journal*, vol. 37, n°1, janvier 2002, p. 36.

⁹⁹⁰ Farset Community Think Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, Newtownabbey, Island Publications, 2001, pp. 5-6.

⁹⁹¹ *Ibid.*, pp. 18-19 : "We were once given money to take kids away together and a bit of conflict developed between the kids – they ended up aggressively bantering each other, singing rival songs, etc. And we received complaints from the funders! So we informed them that that was *why* we had requested funding in the first place, because these kids *needed* to be taken away, to begin to confront their prejudices. But no, the funders wanted something nice and hassle-free. They wanted a 'PR' job really, a nice photo-opportunity to include in their annual report – that was all." [Mots mis en exergue dans le document d'origine]

⁹⁹² *Ibid.*, p. 23.

CR.⁹⁹³» Cela est ressenti comme une contrainte exercée sur le profil de l'association. Une étude publiée en 1992 sur les besoins réels des associations locales de femmes insiste sur l'absence d'un réseau de transport efficace⁹⁹⁴. Les auteurs de l'étude regrettent que les besoins des groupes de femmes n'aient pas été réellement évalués.

Dans ce contexte, la perception d'une contrainte exercée par les pouvoirs publics et la réalité se rejoignent : les associations ont identifié des besoins, mais les financements publics n'y répondent que partiellement. Un autre travailleur social témoigne :

Je pense que les spécialistes de relations communautaires parlent parfois leur propre jargon, un jargon éloigné des habitants des communautés qui souffrent des problèmes de la misère sociale et des zones d'interface dégradées. Personne ne veut habiter dans notre quartier parce que c'est vers là qu'on a repoussé les familles à difficultés, là que c'est dangereux, et là que les gens ne veulent pas élever leurs enfants. C'est cela les *véritables* problèmes auxquels les gens sont confrontés – et non ces questions farfelues de relations communautaires. Le problème est qu'un grand nombre de décideurs semblent vivre dans un autre monde.⁹⁹⁵

Cela nous incite à conclure que le programme du Conseil CRC a bien des objectifs culturels/subjectifs, mais que la plupart de ses méthodes de travail représentent une continuation des modes d'action anciens identifiés dans cette étude. La démarche culturelle/subjective n'est pas accompagnée d'un processus de remise en question des façons de procéder, ni de ce que les membres de la Commission CRC (1969-1974) appelaient entre 1969 et 1974 le 'rapport aux administrés'. Le programme de CR du Conseil CRC accompagne en fait l'approche de rassemblement endossée par la CCRU et par le gouvernement en Irlande du Nord. En d'autres termes, le culturel/subjectif occupe un rôle subsidiaire dans les intentions gouvernementales. Il se trouve au service de l'approche globale de règlement de conflit. Cette dépendance explique probablement pourquoi il est perçu

⁹⁹³ Deirdre Heenan, *op. cit.*, p. 92 : "The women's methods of working, collaborating and communicating do not align easily with the community relations vocabulary."

⁹⁹⁴ Ruth Taillon, Ruth Taillon, *Grant-Aided or Taken for Granted?*, Belfast, Women's Support Network, 1992, p. 2.

⁹⁹⁵ Témoignage d'un travailleur social de Belfast nord recueilli par Michael Hall dans Farset Community Think Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, *op. cit.*, p. 7 : "I think community relations people talk their own language at times, one which is remote from the people who are living in the communities who are suffering the problems of social deprivation and derelict interface areas. In our area nobody wants to live there because it's where problem families have been pushed, where it's dangerous, and where people don't want to bring up kids. These are the *real* issues people are facing – not these airy-fairy community relations issues. The problem is that a lot of the decision-makers seem to be living in a different world."

comme « politique ». Elle confirme par ailleurs l'idée avancée dans cette partie, selon laquelle le Conseil CRC s'insère dans une démarche d'intervention classique puisque les caractéristiques décrites ici avaient déjà été identifiées dans la première période étudiée⁹⁹⁶.

L'efficacité de la mission culturelle/subjective de CR se trouve réduite par deux autres facteurs : la surabondance des organes redistributeurs et le manque de consensus sur le sens donné au 'travail de CR'. Nous proposons maintenant d'analyser ces points.

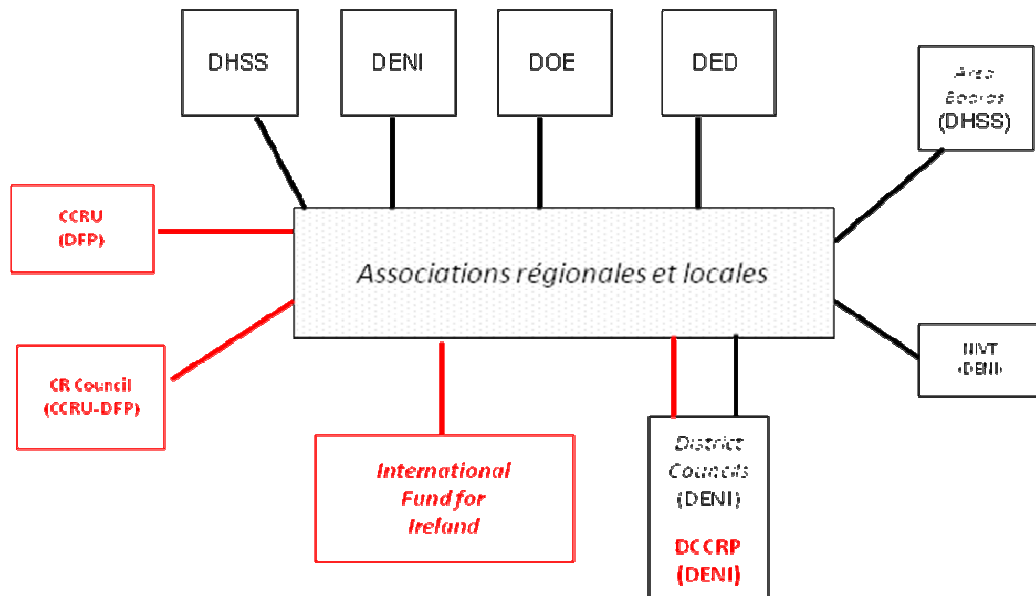
II.1. Le phénomène de la surabondance des organes redistributeurs de fonds

Dans la région, il existe un phénomène de multiplication des organes financeurs de projets de CR, de réconciliation ou d'aide au développement social, économique et politique de la région. La liste est longue. Ainsi, lorsqu'une association de développement dans les secteurs de l'économie, du social, de la santé, des CR, etc. souhaite solliciter une aide financière, elle peut se diriger vers une multitude d'organes. Par exemple, un groupe associatif catholique de la ville de Strabane fournit des repas aux personnes âgées de tous bords (*meals on wheels*) et propose des services de décoration. Les financements proviennent du CRC, NIVT et d'autres fondations non spécifiées. Une autre association située à Belfast, protestante cette fois, organise différentes activités impliquant des jeunes (notamment l'été) et propose des cours pour les adultes. Le Conseil CRC, le ministère de l'Éducation (DENI) et les autorités locales de Belfast (*Belfast City Council*) soutiennent ce groupe⁹⁹⁷. Certains observateurs parlent de 'surabondance' (*overcrowding*) car au modèle préexistant déjà compliqué (ici en noir), s'ajoutent plusieurs nouvelles sources de financement (ici en rouge) après 1985 :

⁹⁹⁶ Voir le Chapitre 4 de cette étude.

⁹⁹⁷ Voir T. Lovett, N. Gillespie, D. Gunn (eds), *Community Development, Education and Community Relations*, Belfast, Community Research and Development Centre, University of Ulster, 1995, pp. 55 et 58.

Figure 9 : Structures de financement s'ajoutant à partir de 1985 au réseau de solidarité existant



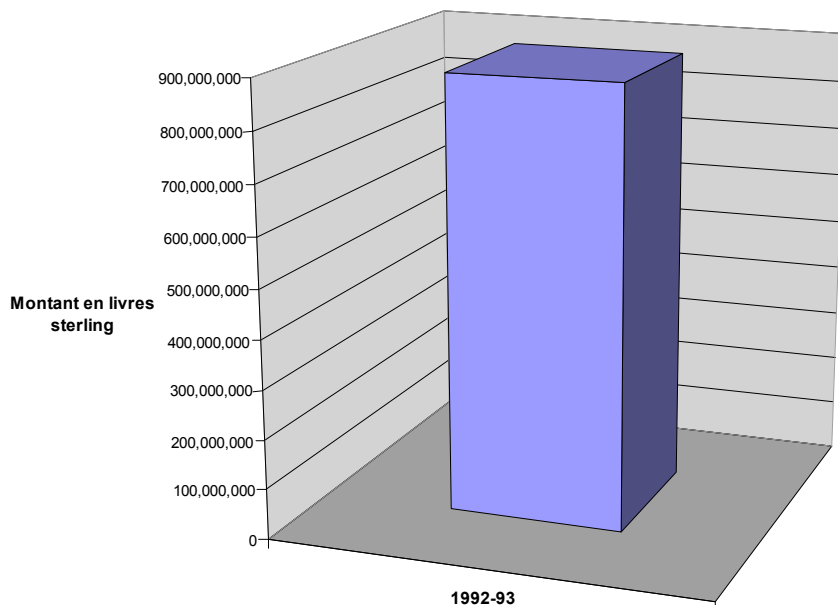
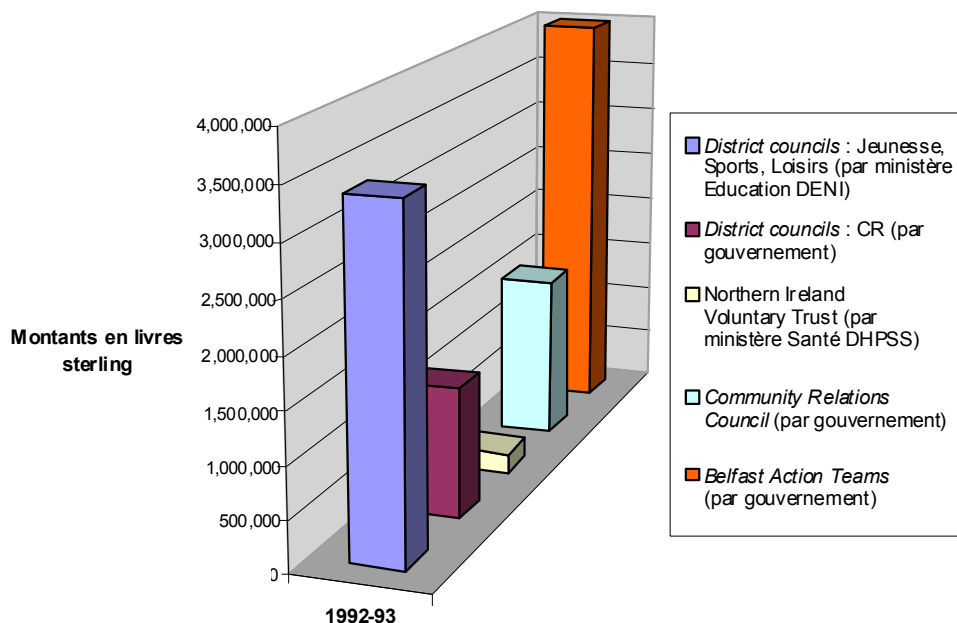
Source : Schéma établi par l'auteur.

Légende

DFP : ministère des Finances et du Personnel ; DED : ministère du Développement Economique ; DENI : ministère de l'Education ; DHSS : ministère de la Santé et des Services Sociaux ; DOE : ministère de l'Environnement.

Le schéma met en évidence la situation de fragmentation des structures de financement. Pour les associations, cela représente un système complexe, vaste et diffus. A défaut de la possibilité d'élire des représentants ou de s'impliquer⁹⁹⁸, nous remarquons un accroissement des canaux de distribution par rapport au dispositif précédent de 1979-85. Les schémas suivants rendent compte de cette diversification. Les budgets ont dû être représentés sous la forme de plusieurs graphiques car les sommes dépensées par les *area boards* sont beaucoup plus importantes que les budgets des autres organes relais. Leur représentation dans un seul et même graphique en aurait fortement compliqué la lisibilité.

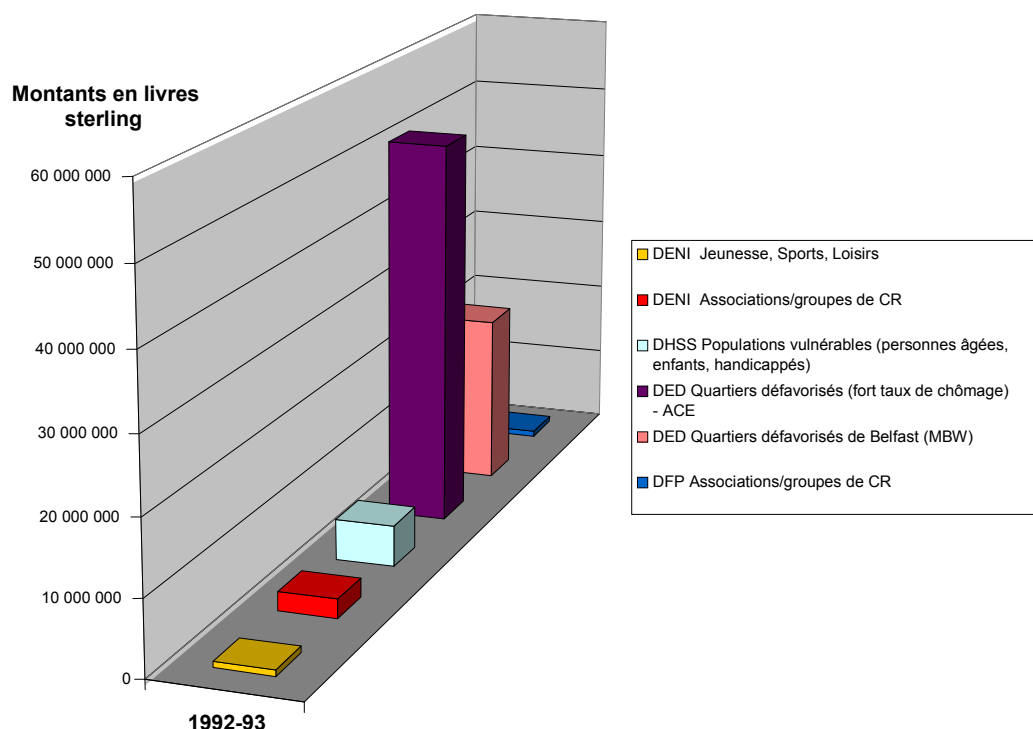
⁹⁹⁸ Au contraire, le manque de lisibilité de certains de ces dispositifs (ACE, MBW, DENI, DHSS) a été souligné dans cette étude et l'organe SACHR (*Standing Advisory Commission Commission on Human Rights*) a critiqué le dispositif TSN sur ce point dans son rapport de 1997. Voir SACHR, *Annual Report 1996-1997*, Belfast, SACHR, 1997. Voir également Michael Cunningham, *op. cit.*, p. 142.

Graphique 26 : Budget global des *area boards* (financés par DHSS) en 1992-93**Graphique 27 : Budgets des organes relais en 1992-93 (hormis *area boards*)**

Source : Graphiques établis à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1992-93*, Londres, HMSO, 1993 ; *Community Relations Council Third Report 1993*, Belfast, Community Relations Council, 1994 et C. Mulrine, J. O'Neill, B. Rolston, A. Kilmurray, *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*, Belfast, Community Relations Review Group (Northern Ireland), 1991, p. 32.

S'agissant précisément du financement des activités associatives, les fonds proviennent également des ministères via divers programmes :

Graphique 28 : Types d'associations recevant des aides directes ministérielles, 1992-93



Source : Graphique établi à partir de *Northern Ireland Appropriation Accounts 1992-93*, Londres, HMSO, 1993.

Légende : DENI ministère de l'Éducation ; DHSS ministère de la Santé et des Services Sociaux ; DED ministère du Développement Économique ; DFP ministère des Finances et du Personnel.

Nous voyons clairement que les sources de financement se multiplient, même si l'objectif du développement économique domine toujours. Mais, les facteurs de démocratisation du processus de distribution des aides manquent encore, la procédure étant souvent classique (sélection de dossiers envoyés par les associations). Les formes de consultation sont quasi inexistantes et les stratégies de travail bien souvent décidées par les dirigeants des organismes distributeurs. Le Conseil CRC s'insère dans ce système.

Les objectifs de chaque structure ne sont pas toujours compris, ni mis en pratique. Une étude⁹⁹⁹ publiée en 1995 rend compte du lien entre le phénomène de 'surabondance' et les pratiques approximatives de CR menées par les associations, dont les activités se réduisent souvent à des rencontres mixtes (réunissant catholiques et protestants) entre des personnes

⁹⁹⁹ T. Lovett, N. Gillespie, D. Gunn (eds), *op. cit.*, p. 63.

prédisposées à se rencontrer. Ainsi, les auteurs d'une étude¹⁰⁰⁰ publiée en 1992 exposent un fort sentiment de déception à l'encontre du système de financement officiel :

Il ne semble pas, cependant, que ces organes [le CRC, les *district councils* et les *Health and Education Boards*] aient une approche cohérente, ni que les fonds disponibles grâce aux ministères centraux soient toujours distribués par les *boards* locaux et les *councils*.¹⁰⁰¹

Le Conseil CRC est inclus dans le vaste système de financement destiné aux associations. Il faut préciser que celles-ci travaillent sur des sujets multiples selon les besoins de la population : amélioration des conditions de vie, aide aux plus vulnérables, et éventuellement relations communautaires, travail identitaire ou artistique. Elles ne fonctionnent pas en suivant une motivation unique. Le Conseil CRC doit donc être placé en perspective dans l'ensemble constituant le réseau de solidarité.

II.2. Représentations du travail de CR : manque de consensus

Comment amener les associations à adhérer aux objectifs du Conseil CRC ? Au début de son fonctionnement, l'organe organise une conférence intitulée « Comment s'atteler au travail de relations communautaires ? »¹⁰⁰², réunissant plusieurs responsables associatifs. Ken Logue publie en 1991 un rapport sur l'anti-sectarisme *Anti-Sectarianism and the Voluntary and Community Sector*¹⁰⁰³, où il propose une définition du sectarisme, de l'anti-sectarisme et du non-sectarisme. Cela permet d'identifier les attitudes des uns et des autres sur le terrain ainsi que dans les administrations. Au cours de cette première année, le Conseil CRC devient un forum de discussions sur les questions de CR tout en portant assistance aux groupes souhaitant contribuer à un travail de CR¹⁰⁰⁴. Les responsables du Conseil CRC suivent la théorie d'Henri Tajfel selon laquelle l'être humain, face à la complexité du monde, procède à la classification de la société en petits groupes¹⁰⁰⁵. Ils s'intéressent aux études menées par

¹⁰⁰⁰ Ruth Taillon, *op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁰¹ Ruth Taillon, *op. cit.*, p. 5: "It does not appear, however, that these bodies [semi-independent bodies such as the CRC, District Councils and Health and Education Boards] have a consistent approach, nor that funds available from central Departments are always being allocated by the local Boards or Councils."

¹⁰⁰² Conférence "How do we Tackle Community Relations Work ?", juin 1990. Voir Community Relations Council, *Community Relations Council First Report 1991*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁰³ Ken Logue, *Anti-Sectarianism and the Voluntary and the Community Sector*, Belfast, Community Relations Council, 1991.

¹⁰⁰⁴ Mari Fitzduff dans *Community Relations Council First Report 1991*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁰⁵ Voir Henri Tajfel, *Differentiation Between Social Groups*, London, Academic Press, 1978 et Henri Tajfel, *Human Groups and Social Categories*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

plusieurs sociologues¹⁰⁰⁶ décrivant le processus de catégorisation et conduisant inévitablement à l'élaboration de préjugés. Le travail du Conseil CRC s'inspire de 'l'hypothèse du contact' (*contact hypothesis*) selon laquelle les conflits entre groupes antagonistes sont dérivés des préjugés causés par l'ignorance de soi et des autres. L'accroissement des contacts constitue un remède, ainsi que le développement de la connaissance de soi et des autres. On souhaite changer les perceptions négatives sur les autres qui sont héritées de l'histoire et véhiculées toujours au présent par les communautés unionistes et nationalistes.

Mais le fait de mettre l'accent sur les perceptions et les préjugés paraît limité. Par exemple, Michael Billig replace au centre des processus cognitifs la capacité de retourner les schémas établis, le goût pour la « transcendance »¹⁰⁰⁷. Il propose un contre-pied à la théorie de la catégorisation de Tajfel :

Cette image de cognition n'est pas seulement déprimante mais elle est aussi partielle, car elle ne considère pas que l'inverse des préjugés soit possible. L'idée de tolérance, en tant qu'opposé de préjugé, a disparu. En fait, pire que la disparition, elle est considérée impossible. Si le préjugé ou l'élaboration de stéréotypes, est le fruit d'un processus cognitif normal, nous pouvons alors nous demander comment, d'après cette logique, il est possible d'avoir des pensées tolérantes, particulièrement si nous avons une « propension » à la construction de préjugés ?¹⁰⁰⁸

La pensée et le comportement ne fonctionnent pas exclusivement par le truchement des préjugés, car les deux processus de 'catégorisation' et de 'transcendance' sont constamment dans une dynamique dialogique¹⁰⁰⁹. Salancik parlait en 1982 du « caractère

¹⁰⁰⁶ De nombreux anthropologues ont révélé par exemple les fondements profondément humains du besoin d'identification identitaire et du phénomène de construction des préjugés. Ceux-ci découlent, selon certains psychosociologues, du réflexe de 'catégorisation' commun à tous les êtres humains. Voir G. Allport, *The Nature of Prejudice*, Garden City, Anchor Books, 1958, p. 21 et les articles de D. A. Wilder "Perceiving Persons as a Group: Categorization and Intergroup Relations", in D. L. Hamilton (ed), *Cognitive Processes in Stereotyping and Intergroup Relations*, Hillsdale, Lawrence Erlbaum, 1981, pp.213-258 et de E. Taylor "A Categorization Approach to Stereotyping", dans le même ouvrage collectif, pp.83-114.

¹⁰⁰⁷ Michael Billig, *Arguing and Thinking, A Rhetorical Approach to Social Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 160 : "the capacity for transcendence".

¹⁰⁰⁸ *Ibid.*, p. 156 : "This image of cognition is not just depressing but it is also one-sided, for it does not consider that the reverse of prejudice is possible. The concept of tolerance, as the reverse of prejudice, has disappeared. In fact, worse than its disappearance is its assumed impossibility. If prejudice, or stereotyping, is the outgrowth of normal thought processes, then one can ask how, on this logic, is it possible to have tolerant thoughts, especially since we have a 'propensity' for prejudice?"

¹⁰⁰⁹ Michael Billig estime qu'il ne faut pas privilégier un processus aux dépens de l'autre. Les deux forment un tout complexe. Voir Michael Billig, *op. cit.*, p. 163.

malléable et fluide des réactions d'une personne aux choses dans le monde. »¹⁰¹⁰ Il convient donc de prendre en compte la complémentarité des deux processus cognitifs opposés.

Précisément, certaines populations en Irlande du Nord réagissent de manière négative aux messages réconciliateurs professés par le Conseil CRC. La population dite de base (*grass-roots*) lui reproche d'occulter certaines questions importantes concernant le partage du pouvoir¹⁰¹¹, grâce, précisément, à l'insistance sur le 'problème communautaire', c'est-à-dire sur la seule division entre catholiques et protestants, parmi les multiples autres clivages sociaux. Toujours selon la logique du discours critique relayé par les travailleurs sociaux, cette insistance sur le seul aspect 'communautaire' du problème nord-irlandais permet aux élites d'occulter la qualité politique du conflit. Un militant associatif exprime son ressenti :

Oui ; l'un des problèmes que j'ai avec tous ces trucs de relations communautaires c'est qu'ils ne semblent jamais prendre en compte le contexte politique. Je pense que c'est cela qui est le plus important, car c'est le contexte politique qui détermine les relations entre les gens, comme un sentiment ancien d'injustice ou de discrimination, de quelque côté que ce soit. Et je pense sincèrement que 'CR' a été délibérément conçu par les fonctionnaires et les conseillers du gouvernement comme un moyen 'non-politique' de cacher ce qui était, en réalité, une situation incontestablement politique.¹⁰¹²

Cette critique revient très régulièrement dans les propos des militants associatifs locaux, même si la nature du problème politique ainsi occultée est rarement explicitée. S'agit-il du déficit démocratique ? Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer la validité du raisonnement, mais il nous intéresse toutefois de souligner l'omniprésence parmi les militants associatifs d'un sentiment de rejet vis-à-vis des pouvoirs publics, qui sont accusés de tenter de contrôler la définition du problème. Or, nous avons vu que ce contrôle représente parfois un

¹⁰¹⁰ G. R. Salancik, "Attitude-Behavior Consistencies as Social Logics", in M. P. Zanna *et al.* (eds), *Consistency in Social Behavior*, New Jersey, Lawrence Erlbaum, 1982, p. 72 : the "(...) malleable and fluid character of a person's reactions to the objects in the world."

¹⁰¹¹ Farset Community Think Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰¹² *Ibid.*, pp. 8-9 : "Yes; one of my main problems with community relations stuff is that it never seems to take account of the political context. I think that's what's all-important, because it is the political context which determines people's relationships – for example, a historical sense of injustice or discrimination, from whatever side. And I really believe that 'CR' was deliberately conceived by civil servants and government advisors as a 'non-political' way of disguising what was, in effect, a very political situation."

moyen de gérer un ‘problème’ social sans pour autant chercher à résoudre les questions fondamentales sous-jacentes.¹⁰¹³

Au gré des rencontres avec des militants associatifs et de lectures rendant compte de leur vécu, nous avons observé que la perception de subir une contrainte de la part des autorités gouvernementales existe, et que l’engagement de l’Etat dans les démarches de réponses apportées au conflit intercommunautaire reste indéniablement contesté. Selon les perceptions de certains travailleurs associatifs, la fonction principale du Conseil CRC consiste à financer des projets de CR¹⁰¹⁴. Alors que l’on s’attendrait à voir un rapprochement véritable des communautés autour des projets financés par le Conseil CRC, en réalité « chacun prend l’argent et part en courant. »¹⁰¹⁵ On lui reproche de proposer une stratégie « superficielle »¹⁰¹⁶ et d’avoir recours à un jargon ésotérique de *pluralisme* et de *diversité des traditions culturelles*. Nous sommes en mesure de lier cette méfiance exprimée au sein du mouvement associatif au discours contestataire identifié dans les parties précédentes.

Les travailleurs sociaux rendent également compte de la difficulté de confronter les idées des uns et des autres, qui est inhérente à l’exercice de ‘rapprochement’ entre les deux communautés. En effet, rassembler des personnes de communautés opposées ne veut pas dire discuter du rapport entre les deux groupes. Nombre de sujets restent tabous. Un militant associatif compare cela à un « éléphant » qui est « assis au milieu de la salle »¹⁰¹⁷ sans que personne n’y fasse attention. Il explique que : « Tout le monde continue de faire ce qu’il a à faire et enjambe l’animal et le contourne, au lieu de dire qu’il y a quelque chose là qui les divise. »¹⁰¹⁸

¹⁰¹³ Voir J.K. Stringer, J.J. Richardson, “Managing the Political Agenda: Problem Definition and Policy Making in Britain”, in *Parliamentary Affairs*, vol.xxxiii, n°1, 1980, p.23-31.

¹⁰¹⁴ Voir Farset Community Think Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, op. cit., p. 16-20.

¹⁰¹⁵ Paroles de militants associatifs membres de Partenariats municipaux rapportés par J. Hughes, C. Knox, M. Murray, J. Greer dans *Partnership Governance in Northern Ireland, The Path to Peace*, Dublin, Oak Tree Press, 1998, p. 204 : “Community relations was seen by some as a failed policy, a ‘bastardised’ term, of throwing money at the two communities to bring them together when, in reality, ‘each took the money and ran’.”

¹⁰¹⁶ Andrew Boyd, op. cit., p. 7 : “superficial”. Ruth Taillon avait déjà critiqué cet aspect en 1992 en ce qui concerne le soutien apporté aux groupes de femmes : “Ainsi, les associations sentent que leurs programmes sont déterminés par l’extérieur, et parfois artificiellement, au détriment d’activités importantes centrées sur des sujets pour les femmes, incluant de l’utile ‘travail intercommunautaire’.” Voir Ruth Taillon, op. cit., p. 7 : “Thus groups feel that their agendas are being externally, and sometimes artificially, determined to the detriment of important issue-based activity for women, including valuable ‘cross-community’ work.”

¹⁰¹⁷ Farset Community Think Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, op. cit., p. 12 : “Somebody once talked about ‘the elephant’ sitting in the middle of the room which nobody acknowledges.”

¹⁰¹⁸ *Ibid.*, p. 12 : “They just get on with what they’re doing and step over it and walk round it, instead of saying there’s something here which is dividing us.”

Le sentiment de subir une contrainte dans la définition des problèmes et des solutions est lié à celui de la stigmatisation. Certaines populations ont la sensation d'être systématiquement attaquées pour leur intolérance : en Irlande du Nord par exemple, les communautés protestantes et catholiques des quartiers ouvriers notamment ont tendance à être stigmatisés comme des champions de la catégorisation. Il est souvent reproché aux organes de CR actuels de focaliser sur les populations ouvrières uniquement. Sur le ton de l'humour, un travailleur social se demande pourquoi le dirigeant politique David Trimble¹⁰¹⁹ n'est pas lui aussi soumis aux questions types du Conseil CRC préalablement à l'obtention du salaire : « Avec combien de protestants avez-vous passé du temps au cours de l'année écoulée ? », « Avec combien de catholiques ? », « L'échange a-t-il été un peu/assez/très productif ? »¹⁰²⁰ Un autre militant associatif apporte son témoignage :

On a même l'impression parfois que la classe dirigeante, ou les gens qui se trouvent en position de pouvoir sur nous, s'imaginent que le conflit sectaire est inévitable parmi 'cette populace d'en bas' : c'est un produit de leur statut modeste, qui s'est accru à cause de leur misère et l'on ne peut que s'y attendre. Et distribuer de l'argent pour les relations communautaires c'est en fait la même chose que jeter de la nourriture dans la cage – ainsi, ils restent calmes. Et il existe un faux-semblant flagrant qui veut que l'Etat ne porte pas de responsabilité ou ne joue pas de rôle dans ce problème. Les organes statutaires, la police, tout ces gens qui prennent des décisions sur nos vies, ne sont apparemment pas du tout responsables de ces problèmes – il s'agit juste de déficiences comportementales parmi les classes ouvrières.¹⁰²¹

Généralement, la notion d'activité de CR reste mal comprise parmi les associations. Il existe un fort scepticisme face à la formule « travail de relations communautaires ». Lors d'une discussion organisée à Belfast Nord par *Community Bridges Team* (groupe actif au sein

¹⁰¹⁹ David Trimble a été responsable du parti unioniste *Ulster Unionist Party* (UUP) entre 1995 et 2005 et a donc participé en tant que tel dans les diverses étapes des négociations de paix.

¹⁰²⁰ Témoignage d'un travailleur social de Belfast nord recueilli par Michael Hall Farset Community Think Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰²¹ *Ibid.*, p. 10 : "You even get the impression at times that there is this establishment view, or a view of the people in positions of power over us, that sectarian conflict is inevitable between 'those scum down there': it's a product of their lowly status, bred through deprivation and is only to be expected. And providing community relations money is just like throwing food into the cage – it's keeping them quiet. And there's an obvious pretence that the state is not responsible for making or having a role in this problem. The statutory agencies, the police, all those people who make decisions about our lives, are apparently not responsible in any way for these problems – this is just about behavioural deficiencies among the working class."

du *Community Development Centre* local)¹⁰²², un participant explique l'ambiguïté de la formule :

L'autre jour j'étais en réunion avec 17 étudiants américains qui désiraient savoir en quoi consistait le travail de *community relations* ; plus tard, avec les employés on a eu notre propre discussion sur *community relations*, et on s'est demandé : qu'est vraiment *community relations* ? Personne n'en savait rien, ou plutôt on avait tous une idée différente de ce que *community relations* voulait dire en réalité.

Tout le problème est là. C'est difficile d'avoir une conception du travail de *community relations* quand les perceptions des gens sur ce qu'est 'CR' varient à ce point. La plupart d'entre nous ici sommes impliqués d'une manière ou d'une autre dans un travail de type *community relations*, et pourtant nous ne trouvons pas de consensus sur la définition.¹⁰²³

Le témoignage apporté par ce militant associatif dans le livret *Community Relations, an Elusive Concept. An exploration by Community Activists from North Belfast* est fort intéressant car il résume quelques-unes des lacunes principales du programme de CR au début des années 1990. Dans l'extrait cité ici, il mentionne le manque de consensus sur la définition du travail de CR.

Le militant associatif que nous avons cité en amont continue son analyse en mentionnant le problème de la lecture politique des programmes de CR effectuée par certains groupes sociaux :

Il y a des gens qui rejettent 'CR' sans ambages : il y a les républicains qui disent qu'ils refusent de s'engager dans des programmes de *community relations* car cela équivaut à se laisser acheter par l'Etat, alors que les loyalistes disent qu'ils refusent parce qu'il s'agit d'une façon habile de les conduire vers une Irlande unie. Les deux côtés ont la perception

¹⁰²² *Ibid.*

¹⁰²³ *Ibid.*, pp. 4-5: "The other day I was sitting with 17 students from America who wanted to know what community relations work was all about; later we had our own staff discussion on community relations, and we were asking: *what is community relations?* And nobody had a clue, or at least we all had a different understanding of what community relations actually means.

That's the whole problem. It's hard to have a vision about community relations work when people's perceptions of what 'CR' is differ so widely. Most of us here are involved in some way in community relations-type work, and yet we have no consensus as to what it is."

qu'ils devront forcément abandonner quelque chose de fondamental s'ils s'impliquent dans ces âneries.¹⁰²⁴

Nous avons déjà décrit¹⁰²⁵ ce phénomène du 'projet politique caché' (*hidden political agenda*) qui conduit ces groupes à rejeter les programmes de CR. Certains loyalistes redoutent effectivement que les gouvernants ne cachent des intentions politiques inavouables telles que la réunification de l'Irlande. Ainsi, dans un rapport¹⁰²⁶ récent sur les perceptions des programmes de CR par les responsables politiques nord-irlandais, il est rapporté par exemple qu'un élu du groupe loyaliste *Democratic Unionist Party* (DUP) était « sceptique face à certaines initiatives de diversité culturelle, particulièrement le travail interfrontalier qui insinuait que les unionistes pourraient découvrir leurs 'racines irlandaises perdues depuis longtemps' pendant le processus. »¹⁰²⁷ Dans le même rapport, un élu du parti républicain Sinn Féin estime que le gouvernement a lancé les programmes de CR avec pour objectif inavoué de gommer la radicalité des républicains en les privant « de leur propre identité communautaire et de leur propre point de vue politique. »¹⁰²⁸ Il serait facile de penser que ces responsables se trompent ou qu'ils ont tendance à exagérer, mais le ressenti qu'ils expriment représente toutefois une véritable préoccupation partagée par un grand nombre d'électeurs.

Le militant associatif cité en amont ajoute un autre phénomène favorisant les réactions d'opposition aux programmes de CR. Il s'agit de la limite conceptuelle contenue dans la formule *community relations* :

Mais il existe une perception dominante, qui est la conviction que *community relations* signifie formellement des relations *intercommunautaires* – c'est-à-dire de travailler avec

¹⁰²⁴ *Ibid.*, pp. 4-5 : "There's other people who reject it out of hand: there are Republicans who say they're not getting involved in community relations because it's about buying into the state, while there are Loyalists who say they're not getting involved in it because it's a shrewd way of moving them towards a United Ireland. The perception on both sides is that they'll find themselves having to give up something fundamental if they get involved in that crap."

¹⁰²⁵ Voir la Troisième partie (Chapitre 7, Sous-partie I).

¹⁰²⁶ F. Foley, G. Robinson, *Politicians and Community Relations in Northern Ireland*, Londonderry, INCORE, 2004.

¹⁰²⁷ Paroles d'un élu loyaliste du DUP retranscrites par les auteurs du rapport F. Foley, G. Robinson, *op. cit.*, p. 28 : "However, he was skeptical about some cultural diversity initiatives, especially cross-border work that hinted that unionists might discover their 'long lost Irish roots' as part of the process."

¹⁰²⁸ Membre élu du Sinn Féin cité de manière anonyme dans F. Foley, G. Robinson, *op. cit.*, p. 24 : "A second Sinn Féin MLA argued that over the last twenty years, the Northern Ireland Office (NIO) has directed a community relations policy that has attempted to create 'a kind of neutral person, to divest them of their own community identity and their own political outlook, and try, as they would have seen it, to shore up middle ground'."

‘ceux de l’autre côté’, et c’est de là que provient en grande partie la peur ressentie par certains, la peur qu’ils perdront quelque chose en s’engageant dans cela. Et parce qu’ils ne sont que trop conscients du sentiment de peur dans la communauté, beaucoup de ceux qui sont effectivement engagés dans ce que l’on pourrait appeler ‘travail de *community relations*’ ne veulent même pas le dire, ou parfois ils croient qu’ils ne le pratiquent pas. Par conséquent, la notion même de ‘*community relations*’ est perçue comme une disposition suspecte, non positive, et certainement pas comme une méthode à laquelle les gens – travailleurs sociaux compris – adhèrent spontanément.¹⁰²⁹

En prenant connaissance des témoignages de personnes impliquées dans le travail associatif, nous nous rendons compte qu’effectivement, dans certains cas, la référence à l’intercommunautaire réveille des sentiments liés à la peur. Par exemple, un militant associatif protestant travaillant dans la zone frontalière de l’Irlande du Nord qualifie le mot de réconciliation de « rebutant »¹⁰³⁰. Il précise que « ça implique de se mélanger et nous on ne veut pas faire ça »¹⁰³¹. Il existe effectivement un sentiment d’appréhension important lié à la peur de fragiliser le statut de l’identité protestante et de devenir vulnérable en nombre face aux catholiques de toute l’Irlande.

L’activiste que nous avons cité soulève un autre aspect intéressant quand il explique que le fait de parler de CR permet de rester imprécis sur le travail effectué. Or, certains militants associatifs expliquent qu’au lieu de penser en termes d’amélioration des CR, il faudrait insister sur l’application quotidienne des principes de « la participation, l’équité, la diversité, l’inclusion, l’interdépendance et le développement du pouvoir de la société civile. »¹⁰³² Le manque de clarté engendré par l’utilisation à tout va de la formule CR peut également engendrer des effets négatifs imprévus, dont le recours à des formes d’expression violentes.

¹⁰²⁹ Farset Community Think Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, op. cit., pp. 4-5 : “But there is one perception which dominates, and that is the belief that community relations really means *cross-community* relations – working with ‘them over there’, and that’s where a lot of the fear comes in for some people, the fear that they might lose something by engaging in that. And because they are only too aware of those fears within the community, a lot of people who are actually engaged in what could be termed ‘community relations work’ don’t even want to say that they do it, or sometimes don’t believe they do it. So, the very notion of ‘community relations’ is seen as a suspect thing, not a positive thing, certainly not something people – community workers included – willingly embrace.”

¹⁰³⁰ Militant anonyme cité dans le rapport du groupe Rural Community Network, ‘*You Feel You’d Have No Say*’, *Border Protestants and Community Development*, Cookstown, Rural Community Network (NI), 2002, p. 7 : “If you’re the bog Protestant and you see the word ‘reconciliation’ in the paper, it’s off-putting ; (...)”

¹⁰³¹ Militant anonyme cité dans le rapport du groupe Rural Community Network, op. cit., p. 7 : “(...) that’s mixing and we don’t want to do it”.

¹⁰³² Opinion relayée par les auteurs J. Hughes, C. Knox, M. Murray, J. Greer, *Partnership Governance in Northern Ireland, The Path to Peace*, op. cit., p. 204 : “It was seen as much more useful to think of peace and reconciliation in terms of changing people’s attitudes through an acceptance of the principles of participation, equity, diversity, inclusion, interdependence and empowerment (...)”

Joe Camplisson effectue un lien entre les non-dits et l'existence de certaines formes d'agressivité :

Parfois ce ne sont pas les choses que l'on fait ou que l'on dit qui sont les plus compliquées à gérer, mais les choses qui ne sont *pas* dites et celles qui ne sont pas bien comprises. Nous devons comprendre clairement nos propres positions : qu'est ce que nous recherchons, comment nous allons l'obtenir, la stratégie que nous employons nous rapproche-t-elle vraiment de nos objectifs – car bien souvent le manque de clarté sur tous ces points nous conduit à prendre des décisions qui peuvent nous mener vers la violence.¹⁰³³

Le manque de clarté dans les objectifs des programmes de CR, associé au mode d'action ambigu du gouvernement lorsqu'il intervient dans un domaine dit sensible sans vouloir en avoir l'air, renforce donc parfois le sentiment de non-adhésion exprimé par certains militants associatifs. Cela donne l'impression que les intentions ne sont pas toujours avouées, ce qui peut être perçu comme un double jeu et accroître le sentiment que le gouvernement ne respecte pas les droits identitaires, politiques et sociaux des groupes. La formule CR, utilisée déjà à des fins politiques entre 1969 et 1974 (à savoir réconcilier les catholiques avec le gouvernement régional), peut cristalliser le sentiment d'un double jeu gouvernemental.

Nous avons effectivement observé que les discours du Conseil CRC cherchaient à obtenir l'adhésion du plus grand nombre à ses objectifs. Mais, nous avons également perçu que ce genre de discours pouvait toucher une certaine partie de la population qui est potentiellement prête à le recevoir. Les groupes plus marginalisés n'y adhèrent pas aussi facilement. Dans une étude¹⁰³⁴ réalisée par l'organisme *Community Foundation for Northern Ireland* (CFNI), anciennement *Northern Ireland Voluntary Trust* (NIVT), en 1997, des acteurs du mouvement associatif parlent de ce décalage entre les modes d'action et objectifs du dispositif de CR et les besoins de populations défavorisées :

¹⁰³³ Joe Camplisson cité dans Farset Community Think Tanks Project, *Conflict Resolution, the Missing Element in the Northern Ireland Peace Process*, Newtownabbey, Island Publications, 1999, p. 17 : "Sometimes it is not the things we do or say that are the most difficult things to deal with, but the things which are *not* said and the things which are not properly understood. We need to have clear understanding of our own positions: what it is we are seeking, how we are going to achieve it, whether or not the strategy we are employing is actually taking us towards our objectives – for very often the lack of clarity on all these things leads us to make decisions which can take us towards violence." [Élément mis en exergue par l'auteur de la citation dans le texte d'origine]

¹⁰³⁴ The Community Foundation for Northern Ireland, *Taking Calculated Risks for Peace II*, Belfast, The Community Foundation for Northern Ireland, 2002, Tableau n°2, p. 40.

Les principes sous-jacents à la Paix et à la Réconciliation devraient inclure une approche qualitativement différente au processus en cours de ‘relations communautaires’. L’expérience de ce processus est telle qu’elle a eu peu d’impact crédible sur les zones défavorisées aussi bien nationalistes qu’unionistes. Le travail de construction de la paix et de négociation doit être organique avec les communautés locales et non pas développé et transposé par des professionnels de ‘Relations Communautaires’.¹⁰³⁵

Certains groupes associatifs sont donc plus disposés que d’autres à adhérer aux objectifs de rapprochement. L’organisme *Community Foundation for Northern Ireland* (CFNI) parle d’associations évoluant dans des milieux confiants et organisés¹⁰³⁶. Dans ce cas, les activités tournent autour des sujets de la diversité des points de vue, de l’échange entre les communautés et de la construction de la paix. Nous remarquons que ces questions sont précisément celles que cherche à développer le dispositif institutionnel de CR.

En revanche, *Community Foundation for Northern Ireland* (CFNI) souligne que d’autres groupes associatifs, ayant un niveau de développement moindre et des besoins spécifiques, restent insensibles aux discours de relations communautaires. Les groupes les moins organisés se tournent vers des questions liées au manque de structures organisationnelles pour la population, à l’absence de confiance en soi et aux influences « [c]onfliktuelles, parfois violentes »¹⁰³⁷ auxquelles est confrontée cette population. Les groupes identitaires constituent une autre catégorie reconnue par *Community Foundation for Northern Ireland* (CFNI). Leurs activités principales sont motivées par le besoin d’assimilation à une identité nationaliste ou unioniste. Les préoccupations sont liées à la diversité des opinions politiques au sein même de leur groupe identitaire et à des questions de connexité avec les autres groupes identitaires sous l’aspect d’activités de contacts intercommunautaires ou de débats sur le problème de la vie dans les quartiers à l’interface. Ces groupes se sentent marginalisés vis-à-vis des développements contextuels en Irlande du Nord, notamment par le processus de discussions politiques ou par la généralisation du discours consensuel de rapprochement. C’est ce qui arrive, en l’occurrence, à certaines

¹⁰³⁵ Témoignages de militants associatifs cités dans *Taking Calculated Risks for Peace II*, op. cit., p. 40 : “The underpinning premises to Peace & Reconciliation should include a qualitatively different approach to the standing ‘community relations’ process. The experience of this process is such that it has had little credible impact in either disadvantaged Nationalist or Unionist areas. The work of peacebuilding and negotiation needs to be organic to local communities and not developed and transposed by ‘Community Relations’ professionals.”

¹⁰³⁶ *Ibid.*, Tableau n°2, p. 40.

¹⁰³⁷ *Ibid.*, Tableau n°2, p. 40 : “Conflicting, sometimes violent influences”.

sections de la population protestante, comme le décrit Susan McKay¹⁰³⁸. Une association rurale de développement, *Rural Community Network* (RCN), qui a l'habitude de travailler avec les populations protestantes dans les milieux ruraux, rend compte de l'état de ces groupes dans un rapport¹⁰³⁹ publié en 2002.

Une autre catégorie se trouve exclue des programmes de CR promus par le Conseil CRC ; il s'agit des membres de groupes paramilitaires. Contrairement à la Commission CRC, qui avait mis en place des activités de facilitation, le Conseil CRC ne s'y adonne pas. La facilitation est menée à l'échelle locale par des militants associatifs. Par exemple, l'un des spécialistes de la résolution de conflit en Irlande du Nord, Joe Camplisson, développe à partir de la fin des années 1990 une initiative concrète dans laquelle il implique des responsables paramilitaires afin de les sensibiliser à la démarche de la résolution. Celle-ci demande aux participants de mener, au préalable, un travail de réflexion sur leurs motivations, valeurs et lectures du problème.

L'expérience débute en juin 1997 à Belfast, avec la création du groupe *Local Community Initiative* par des militants associatifs issus des communautés unionistes/loyalistes et nationalistes/républicaines. Nous retrouvons dans ce groupe des acteurs déjà identifiés dans la thèse qui prônent les principes de CD (1), dont Jackie Hewitt et Joe Camplisson. Ces personnes se retrouvent autour de l'organisme MICOM (*Moldovan Initiative Committee of Management*) qui s'est engagé dans un travail de résolution de conflit dans la République de Moldavie (ancienne partie de l'Union Soviétique), enlisée dans un conflit interne opposant les responsables de la République à la région sécessionniste de la Transnistrie. Le directeur de MICOM, Joe Camplisson, est sollicité pour conduire une expérience de résolution du conflit dans cette région. Il implique des responsables associatifs de Belfast des deux bords dans cette expérience, de façon à ce qu'ils observent et apprennent les techniques de résolution de conflit selon la méthode analytique (Camplisson a lui-même été initié à cette méthode par John Burton)¹⁰⁴⁰. Michael Hall raconte :

La LCI [*Local Community Initiative*], formée initialement pour seconder le travail en Moldavie, souhaitait également voir si certaines des leçons retenues là-bas pouvaient être réutilisées de manière positive en Irlande du Nord. Car ce qui était expérimenté en

¹⁰³⁸ Susan McKay, *Northern Protestants – An Unsettled People*, Belfast, Blackstaff, 2000. D'autres personnes en avaient parlé dont Seamus Dunn et Valerie Morgan dans *Protestant Alienation in Northern Ireland, A Preliminary Survey*, Coleraine, University of Ulster, 1994.

¹⁰³⁹ The Rural Community Network, *op. cit.*

¹⁰⁴⁰ Cette expérience dans l'expérience est racontée dans un livret publié par Michael Hall, Farset Community Think Tanks, *Conflict Resolution, the Missing Element in the Northern Ireland Peace Process*, *op. cit.*

Moldavie représentait une façon totalement nouvelle d’appréhender la résolution d’un conflit profondément ancré, une façon qui n’était pas limitée au contexte moldave mais qui pouvait potentiellement être appliqué partout dans le monde.¹⁰⁴¹

Les membres de LCI se disent clairement à la recherche d’une approche qui puisse « compléter »¹⁰⁴² les processus existants en Irlande du Nord et la méthode développée en Moldavie par Joe Camplisson suscite bien des intérêts. Le processus débute avec la mise en place de deux groupes distincts : d’une part, un regroupement de responsables associatifs et d’individus issus de la société civile et, de l’autre, un forum réunissant des gouvernants moldaves et transdniestriens appelé le groupe des Experts. Plusieurs conférences et ateliers de discussion sont accommodés selon des exigences précises : en effet, l’objectif étant toujours d’organiser des rencontres productives, c’est-à-dire qui répondent aux besoins fondamentaux (*basic needs*), certains écueils sont évités. Lors du premier atelier de discussions avec les Experts, Michael Hall raconte :

L’atelier a vite causé des dilemmes pour les organisateurs. Camplisson avait expliqué aux deux présidents que la rencontre serait menée en fonction d’une approche de ‘résolution des problèmes’. Toutefois, les deux délégations sont arrivées avec l’idée que cela signifiait qu’ils pouvaient jeter sur la table des problèmes tels que la douane, la monnaie, l’armée et des sujets similaires. Mais Camplisson semblait convaincu que le fait de canaliser l’attention sur ces questions équivalait à focaliser sur *l’endiguement* du conflit, et non sa *résolution*. Selon lui, une approche de ‘résolution du problème’ exigeait que les adversaires déterminent tout d’abord la *nature* du conflit, précisément *qui* y était impliqué, *qui* devait être engagé dans la recherche de solutions, *comment* ils percevaient leurs propres positions et celles des autres, et quelles sortes de *mécanismes* étaient nécessaires pour mettre en marche toute résolution. Les deux partis pourraient effectivement trouver un accord sur un ‘règlement politique’ tout en continuant pourtant de se considérer comme des ennemis qu’il faut détruire, et, par conséquent, alors que le conflit pouvait être provisoirement endigué, *il n’aurait pas disparu*. Ainsi, le réel besoin

¹⁰⁴¹ *Ibid.*, p. 3 : “The LCI, formed primarily to assist the work in Moldova, also wanted to see whether any of the lessons learned there could be put to positive use in Northern Ireland. For what was being attempted in Moldova represented an entirely new way of approaching the resolution of deep-rooted conflict, one which was not limited to the Moldovan setting but held the potential for worldwide application.”

¹⁰⁴² *Ibid.*, p. 3 : “*complement*” (le mot est mis en exergue en italiques dans le texte d’origine).

consistait à définir le problème et de continuer à le redéfinir jusqu'à ce que sa véritable nature soit clarifiée.¹⁰⁴³

L'approche est ainsi fondée sur un principe simple hérité de la philosophie de travail de John Burton : il faut passer par une étape préliminaire de conception du problème à résoudre. C'est à travers cette analyse que l'on perçoit les problèmes. Camplisson ajoute :

Souvent cela se résume à des besoins identitaires importants, qui ne sont pas nécessairement exprimés à travers des sujets politiques, sociaux ou économiques, mais à travers des symboles que les gens veulent édifier. La question devient donc de savoir comment arriver à satisfaire ces besoins identitaires sans entrer en conflit avec les autres.¹⁰⁴⁴

La deuxième étape consiste donc à réfléchir sur les modes d'action adoptés par les participants. L'objectif consiste à transformer les façons de faire. La question soulevée par Camplisson sur les moyens permettant d'« arriver à satisfaire ces besoins identitaires sans entrer en conflit avec les autres » a également été soulevée par les membres du *Community Relations Council* (CRC) et du *Cultural Traditions Group* (CTG), qui s'interrogent sur les liens possibles entre les deux communautés majoritaires en Irlande du Nord. Comme nous l'avons précisé, ils apportent une réponse en cinq phases (l'expression, l'exploration, l'éducation, l'échange et le débat). En d'autres termes, ils délimitent les étapes qui devront être suivies par les groupes associatifs concernés. Le groupe mené par Camplisson commence par une phase différente consistant à s'impliquer dans une expérience nouvelle et dépaysante. Après quelques visites en Moldavie, les délégués des groupes moldaves (société civile et

¹⁰⁴³ *Ibid.*, p. 9 : "The workshop soon threw up dilemmas for the organisers. Camplisson had explained to the two Presidents that the encounter would be handled using a 'problem-solving' approach. However, the two delegations came with the idea that this meant that they could throw onto the table 'problems' such as customs, currency, the army and similar matters. But to focus on these issues; Camplisson believed, was to concentrate on *containing* the conflict, not *resolving* it. To him, a 'problem-solving' approach, required that the adversaries first of all determined the *nature* of the conflict, just *who* was involved in it, *who* had to be engaged in the search of solutions, *how* they perceived their own and each other's positions, and what sort of *mechanisms* were necessary to implement any resolution. The two sides might indeed agree to some 'political settlement' yet *continue* to regard each other as enemies to be destroyed, so that while the conflict might be temporarily contained *it would not have disappeared*. The need, therefore, was to define the problem and keep redefining it until its true nature was clarified."

¹⁰⁴⁴ Joe Camplisson cité dans Farset Community Think Tanks, *Conflict Resolution, the Missing Element in the Northern Ireland Peace Process*, *op. cit.*, p. 9 : "Often it boils down to significant identity needs, which are not necessarily expressed through political, social or economic issues, but through the symbols which people want to have in place. So the question becomes one of how they can satisfy those identity needs without coming into conflict with others."

gouvernants) sont invités en Irlande du Nord. Au cours des multiples visites organisées¹⁰⁴⁵, sont mobilisés en Irlande du Nord des acteurs associatifs, politiques, et autres, de tous les bords, ce qui contribue à faire connaître le travail de Camplisson. L'équipe LCI se consolide alors, notamment à partir de 1997, autour d'une interrogation sur les possibilités offertes par la formule de résolution de conflit appliquée dans le cas moldave. L'une des toutes premières tentatives a lieu autour de la crise de Drumcree en 1998¹⁰⁴⁶ : deux membres de LCI, tous deux orangistes, demandent à l'équipe de facilitation de Camplisson en Moldavie de réfléchir à une possible application de ce qu'ils appellent le 'format moldave' à Drumcree. Cela démontre que les personnes impliquées au sein du groupe LCI sont reconnues comme des facilitateurs et que leur travail est valorisé par les personnes touchées ici par une forme de conflit. Elles ont donc acquis une certaine crédibilité auprès de la population.

La confiance est précisément ce qui fait défaut au *Community Relations Council* (CRC). Ken Logue par exemple, suite à une enquête sur le sectarisme, rend compte en 1991 de cette méfiance :

Quelques personnes parmi celles avec qui on en a discuté n'étaient pas prêtes à accepter l'anti-sectarisme ou le sectarisme comme autre chose qu'une question liée au pouvoir de l'Etat. Toutes les initiatives d'anti-sectarisme faisaient partie d'une stratégie politique cachée – pourquoi le gouvernement investissait-il de l'argent dans cela ? était-il en train d'essayer de miner certaines positions politiques ?¹⁰⁴⁷

Les loyalistes notamment, comme nous l'avons vu, défendent cette lecture. L'Etat est toujours perçu comme un agent non neutre, qui aurait opté pour une lecture du conflit également partiale :

On suspecte également que les « relations communautaires » aient été initialement une stratégie pensée pour *redéfinir* ce conflit-ci comme au fond une opposition entre

¹⁰⁴⁵ *Ibid.*, pp. 17-27.

¹⁰⁴⁶ La 'crise' de Drumcree se répète chaque année depuis 1995 : Drumcree est le nom d'une église épiscopale située près de la ville de Portadown. Une marche orangiste démarre de cette église et passe ensuite par une rue habitée par des nationalistes/républicains appelée *Garvaghy Road*. Justement, les habitants de cette rue protestent chaque année contre le passage de la marche. La situation devient tendue et cause parfois des débordements. Or, en 1995, l'itinéraire de la marche est altéré notamment pour éviter de traverser *Garvaghy Road*. Les participants à la marche organisent donc une occupation autour de l'église de Drumcree jusqu'à obtenir le rétablissement de l'itinéraire. Les tensions autour de cette marche accroissent d'année en année.

¹⁰⁴⁷ Ken Logue, *op. cit.*, p.12, paragraphe 6.5: "Some of those with whom it was discussed were not prepared to accept anti-sectarianism or sectarianism as anything other than a matter of state power. Any initiative in anti-sectarianism thus had a hidden political agenda – why was the government putting money into this? were they trying to undermine certain political positions?"

protestants et catholiques, ignorant le fait qu'il ait des racines historiques et politiques profondes.¹⁰⁴⁸

Nous touchons ici un élément fondamental de la résolution de conflit qui fait défaut au programme du Conseil CRC : dans la démarche proposée par Camplisson, les acteurs du conflit définissent eux-mêmes leur problème. Or, le CRC donne l'impression d'imposer sa lecture du problème dans la parfaite continuité des interventions préexistantes, notamment celles de l'Unité CCRU. Cela nous conduit à penser que les autorités publiques ne se situent pas encore dans un processus de résolution de conflit à proprement parler.

Nous avons également souligné que les objectifs du Conseil CRC touchent essentiellement les groupes de personnes prédisposées à accepter un discours de rassemblement. En ce sens, ils sont conformes à la démarche que nous avons préalablement appelée conciliatoire. Parce qu'elle est réapparue à plusieurs reprises dans les discours officiels depuis 1969, elle est, elle aussi, considérée comme traditionnelle et classique.

Malgré les limites identifiées ici, plusieurs éléments montrent des signes de changement dans le domaine du règlement du conflit nord-irlandais et dans l'efficacité des politiques de CR. Nous les analyserons dans la partie suivante.

¹⁰⁴⁸ Paroles de militants associatifs retranscrits dans Farset Community Thinks Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept, An Exploration by Community Activists from North Belfast*, op. cit., p. 24 : "There is also a suspicion that 'community relations' was initially a strategy designed to *redefine* the conflict here as basically one between Protestants and Catholics, ignoring the fact that it has deep historical and political roots."

CHAPITRE 8 – DES SIGNES DE CHANGEMENTS DANS LE DOMAINE DU REGLEMENT DE CONFLIT ET DE *PEACEBUILDING*. VERS UNE COMPLEMENTARITE DES DIFFERENTES DEMARCHES ?

Dans les années 1990, nous remarquons que les autorités publiques développent une approche structurelle/objective dans certains secteurs d'intervention à l'échelle régionale et locale. Les mesures *Policy Appraisal and Fair Treatment* (PAFT) en 1993 et le programme européen *Special Support Programme for Peace and Reconciliation* en font partie. Les responsables des pouvoirs publics prennent conscience des limites des schémas d'intervention précédents et cherchent ainsi à développer des modes d'action nouveaux. Ainsi, grâce à l'aide européenne, reconduite et renforcée en 1994, les initiatives de *peacebuilding* se multiplient aussi bien au sein des autorités publiques que du mouvement associatif.

I. Progrès dans le domaine du règlement de conflit et dans le travail à visée culturelle/subjective

Un processus de discussions politiques est organisé par le nouveau secrétaire d'Etat en Irlande du Nord, Patrick Mayhew. Mandaté en 1992, Mayhew continue les négociations entamées par son prédécesseur (Brooke). Mais, son initiative de discussions (appelée *Mayhew talks*) bloque entre novembre et décembre 1992¹⁰⁴⁹. En avril 1993, la mise en relation entre John Hume, le dirigeant du parti SDLP (nationalistes irlandais), et des responsables du Sinn Féin entamée 1988¹⁰⁵⁰, aboutit à la publication d'un document commun (*Hume-Adams document*), dans lequel les deux auteurs soulignent l'importance de la reconnaissance par le Royaume-Uni du droit à l'autodétermination¹⁰⁵¹.

¹⁰⁴⁹ P. Bew, H. Patterson, P. Teague, *Northern Ireland: Between War and Peace. The Political Future of Northern Ireland*, Londres, Lawrence and Wishart, 1997, pp. 82-3.

¹⁰⁵⁰ Voir P. Bew, P. Gibbon, H. Patterson, *Northern Ireland 1921-2001. Political Forces and Social Classes* [1995], Londres, Serif, 2^{ème} édition 2002, p. 211.

¹⁰⁵¹ *Ibid.*, p. 219.

Parallèlement, l'année 1993 est particulièrement meurtrière : en mars 1993, deux personnes sont tuées dans un attentat à la bombe de la PIRA à Warrington en Angleterre. Un mois plus tard une voiture piégée cause cinq morts. En octobre, la PIRA fait exploser une bombe dans un restaurant fast-food de Shankill Road à Belfast, causant 10 morts et 57 blessés¹⁰⁵² et des membres du groupe *Ulster Freedom Fighters* (UFF) tuent huit personnes dans un pub du comté de Londonderry. Steve Bruce relate par ailleurs que les activités paramilitaires loyalistes s'intensifient entre les années 1990 et 1994¹⁰⁵³.

Les deux gouvernements (britannique et irlandais) publient une déclaration conjointe en décembre 1993, dans laquelle on retrouve la notion d'autodétermination¹⁰⁵⁴. En août 1994 l'annonce d'un cessez-le-feu par la PIRA représente un événement majeur pour la vie politique en Irlande du Nord et ouvre des possibilités de négociations plus grandes car, désormais, le Sinn Féin peut y être inclus. Les responsables de la PIRA reconnaissent en effet « le potentiel de la situation actuelle » et souhaitent contribuer à « améliorer le processus démocratique »¹⁰⁵⁵. Le regroupement des paramilitaires loyalistes (*Combined Loyalist Military Command*, CLMC) fait de même en octobre 1994, accentuant la note d'espoir soulevée par le cessez-le-feu de la PIRA. Le CLMC déclare :

Nous sommes à la veille d'un commencement nouveau et passionnant avec des luttes qui deviendront des luttes politiques dans le futur, menées du côté de l'honnête (sic), la décence et la démocratie contre la négativité de la méfiance, des malentendus et de la malveillance, de sorte que, ensemble, nous pouvons générer une société saine dans laquelle nos enfants, et leurs enfants, connaîtront le sens de la véritable paix.¹⁰⁵⁶

¹⁰⁵² Voir Thomas Hennessey, *The Northern Ireland Peace Process. Ending the Troubles*, Dublin, Gill and Macmillan, 2000, p. 80.

¹⁰⁵³ Steve Bruce, "Loyalists in Northern Ireland: Further Thoughts on 'Pro-State Terror'", in *Terrorism and Political Violence*, vol.5, n°4, Hiver 1993, pp. 262-263.

¹⁰⁵⁴ Gouvernements britannique et irlandais, "Joint Declaration 1993", paragraphe 4, cité dans P. Bew, P. Gibbon, H. Patterson, *Northern Ireland 1921-2001. Political Forces and Social Classes*, op. cit., p. 221 : "The British government agrees that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a United Ireland, if that is their wish."

¹⁰⁵⁵ Provisional Irish Republican Army, *Ceasefire Statement*, 31 août 1994 : "Recognising the potential of the current situation and in order to enhance the democratic process and underlying our definitive commitment to its success, the leadership of the IRA have decided that as of midnight, August 31, there will be a complete cessation of military operations. All our units have been instructed accordingly."

¹⁰⁵⁶ Combined Loyalist Military Command (CLMC), *Ceasefire Statement*, 13 octobre 1994 : "We are on the threshold of a new and exciting beginning with our battles in future being political battles, fought on the side of honest (sic), decency and democracy against the negativity of mistrust, misunderstanding and malevolence, so that, together, we can bring forth a wholesome society in which our children, and their children, will know the meaning of true peace."

Suite à cela, en février 1995, les deux gouvernements publient une feuille de route des négociations qu'ils divisent selon les trois parties appelées *Strands*. Une nouvelle ère semble donc s'ouvrir en Irlande du Nord, dans la mesure où le projet de rassemblement des parties conflictuelles est en bonne voie. Le contexte est également plus favorable à une plus grande adhésion de la société civile aux programmes de CR¹⁰⁵⁷.

Précisément, l'approche holistique du CRC commence à porter ses fruits dès la troisième année de fonctionnement, où les missions deviennent plus précises. Par exemple, le sous-groupe *Reconciliation* publie un guide des différents projets de paix, de réconciliation et de CR, *A Guide to Peace, Reconciliation and Community Relations Projects in Ireland*¹⁰⁵⁸. *Work and Community* propose un plan d'action et mentionne l'ambition d'inclure CR dans tous les aspects de la vie locale¹⁰⁵⁹. Les objectifs culturels/subjectifs avancent en Irlande du Nord.

Concrètement, le groupe CTG, garant de l'approche dite 'culturelle', propose des activités inédites de développement culturel par des programmes d'affirmation identitaire, des expositions culturelles, la revalorisation des traditions musicales irlandaises, etc. Le Conseil CRC propose des ateliers de formation pour les travailleurs sociaux et militants associatifs sur des techniques variées (la facilitation de contacts, la réduction de préjugés, le travail anti-sectaire ou anti-intimidation, etc.¹⁰⁶⁰). Il finance aussi divers projets engagés dans un travail de CR et CD, par exemple le projet *Interface (The Interface Project)* qui associe une approche de développement économique et social des quartiers dans les zones d'interface à un travail de CR : dans un premier temps les groupes associatifs tentent de répondre aux problèmes sociaux, puis des médiateurs mettent ces groupes en contact et les amènent à trouver des solutions en commun sur le problème de la séparation physique et comportementale¹⁰⁶¹. Les groupes de CR et CD rassemblés au sein du projet souhaitent « démolir les murs émotionnels et physiques qui les séparent¹⁰⁶² ». Une autre association financée par le Conseil CRC

¹⁰⁵⁷ Le rapport d'une enquête commandée par un regroupement de citoyens de Belfast (*Initiative '92*), et menée auprès de la population, met en exergue le soutien exprimé par les personnes consultées au dialogue et à la participation de la population dans les processus de prises de décisions. Voir : Andy Pollak (ed), *A Citizens' Inquiry: the Opsahl Report on Northern Ireland*, Dublin, Lilliput Press, 1993.

¹⁰⁵⁸ Community Relations Council, *Community Relations Council Fourth Report 1994*, Belfast, Community Relations Council, 1994, p. 13.

¹⁰⁵⁹ *Ibid*, p. 17.

¹⁰⁶⁰ Voir notamment Mari Fitzduff, *Beyond Violence, Conflict Resolution Process in Northern Ireland*, New York et Tokyo, United Nation University Press, 2002, pp. 146-152.

¹⁰⁶¹ Voir C. O'Halloran, G. McIntyre, *Inner East Outer West: Addressing Conflict in Two Interface Areas*, Belfast, Belfast Interface Project, 1999.

¹⁰⁶² Mari Fitzduff, *Beyond Violence, Conflict Resolution Process in Northern Ireland*, op. cit., p. 35 : "(...) to break down the emotional and physical walls that separated them." Cependant, Maurina Crozier admet que la formulation peut être maladroite dans la mesure où elle rend très peu compte de la réalité des identités multiples

travaille dans les quartiers du nord de Belfast, qui sont particulièrement représentatifs de la division géographique avec des poches catholiques et protestantes ici et là. Les émeutes et actes d'intimidation sont communs, notamment durant la période principale des marches orangistes (l'été). Le groupe *North Belfast Community Development Centre* met littéralement en réseau (en utilisant les téléphones portables) différents responsables associatifs et communautaires dans les quartiers pour essayer de calmer ces situations de tensions¹⁰⁶³.

La mission proposée par le Conseil CRC a notamment permis de délier les langues et d'ouvrir des débats sur des questions centrales dont le travail culturel collectif sur soi. Par exemple, dans le cadre du travail du regroupement *Interface Project*, avant de tenter un rapprochement, on a proposé aux groupes de développer la connaissance de leur propre communauté et de ses capacités (*single identity work*¹⁰⁶⁴), même si on perçoit petit à petit les limites de cette approche. Hugh Frazer, directeur de NIVT entre 1979 et 1987, explique en 2006 qu'il est naïf de s'attendre à ce qu'un groupe ayant développé une meilleure connaissance de soi se rapproche 'naturellement' des autres :

Mais essentiellement nous sommes partis du principe qu'il fallait aider les gens dans l'action qu'ils menaient dans leur propre communauté. Par définition, cela en Irlande du Nord ne se trouve pas être intercommunautaire. L'idée consiste à créer un sentiment de confiance dans une première étape, puis on commence à aller vers d'autres choses. Ce qui nous intéressait était de rechercher des moyens d'impliquer les gens dans leur propre communauté. Mais, par la suite, après avoir mené un travail de mise en réseau, les gens réussissaient à établir des contacts intercommunautaires jusqu'à un certain niveau. Mais je crois aussi que ce qu'on demande de faire en matière de relations intercommunautaires est un peu naïf, ce n'est pas réaliste. Et en fait, rétrospectivement, je ne pense pas que nous ayons vraiment réfléchi au fait qu'en développant les pouvoirs des communautés, en fait, il n'y aurait pas assez de confiance pour rencontrer des personnes des autres communautés. Dans la réalité cela ne se passe pas automatiquement. En fait c'est même le contraire parfois¹⁰⁶⁵.

au sein d'une même communauté. Elle fait référence notamment au manque de cohésion identitaire parmi les Protestants entre les Presbytériens, les Évangéliques, etc. Voir Maurna Crozier, Entretien n°2, Annexe H.

¹⁰⁶³ Voir N. Jarman, C. O'Halloran, *Peacelines and Battlefields? Responding to Conflict in Interface Areas. Research and Policy Reports*, n°1, Belfast, North Belfast Community Development Centre, 2000.

¹⁰⁶⁴ Voir l'explication de *single-identity work* dans Mari Fitzduff, *Beyond Violence, Conflict Resolution Process in Northern Ireland*, op. cit., p. 34.

¹⁰⁶⁵ Hugh Frazer, Entretien n°4, Annexe H. : "But essentially we started from the premise that you had to support people where they are at in their own communities. By definition, that in Northern Ireland doesn't start by being

Les débats nés des rencontres encouragées par le Conseil CRC portent également sur des questions plus marginales telles que le faible attrait de *community work* parmi les populations protestantes et la méconnaissance des autres minorités ethniques (indiennes, pakistanaises, asiatiques, gens du voyage). Mais le programme bigarré du CRC a été spécialement efficace sur un point : il a contribué à propager, à généraliser le message du rassemblement dans la société civile. Un militant associatif observe très justement :

Pourtant plus de la moitié d'entre nous qui sommes assis autour de cette table recevons une forme de financement de *community relations*. Ce qui veut dire qu'un grand nombre d'entre nous faisons notre travail *grâce à* l'argent de *community relations*, tout en prétendant que *community relations* ne fait pas partie de nos actions. Alors, que se passe-t-il vraiment ? Prenons-nous de l'argent de *community relations* malhonnêtement ? Ou sommes-nous en fait en train de faire une bonne utilisation de cet argent, mais alors sans reconnaître l'aspect *community relations* de notre travail, ou peut-être sans même le voir ?¹⁰⁶⁶

L'organe de CR a donc réussi à contraindre la société civile, au travers des associations, à débiter un processus de transformation des modes de pensée sur les échanges intercommunautaires. Ainsi, nous pouvons confirmer que les objectifs de transformation culturelle/subjective du Conseil CRC avancent, malgré la persistance des ambiguïtés dont nous avons parlé en amont, notamment le fossé entre l'insistance sur le travail culturel/subjectif de rapprochement et le manque de réflexion sur les modes d'action des autorités publiques. Ces points commencent néanmoins à changer dans les années 1990.

cross-community. The idea is that you build up confidence as a first step and then you start to move to other things. We were interested in how to engage people in their own communities. But then after working on some networking, people did to some extent have cross-community contacts. But I think that what you are asked to do in terms of community relations is a bit naïve as well, it's not realistic. And in fact, in retrospect, I don't think we had quite worked out how in fact by empowering people in their own community there wouldn't be enough confidence to meet people in the other communities. It doesn't actually happen automatically. In fact the opposite happens sometimes even."

¹⁰⁶⁶ Farset Community Think Tanks, *Community Relations, An Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, Newtownabbey, Island Publications, 2001, p. 17 : "Yet more than half of us sitting around this table receive community relations funding of some form. That means that many of us are doing our work *with* community relations funding, while claiming that community relations is not something we do. So, what is happening here? Are we taking community relations money dishonestly? Or are we actually doing good work with that money, but either don't acknowledge the community relations component to it, or perhaps don't even see it?"

II. Quelques signes de changement dans les modes d'intervention : la mesure *Policy Appraisal and Fair Treatment* (PAFT) et le nouveau dispositif d'aide européen

Bloomfield met en avant la possibilité d'une complémentarité entre les deux démarches structurelle/objective et culturelle/subjective, tout en se demandant :

Quand la relation entre l'agencement structurel gouvernemental et le *Council* commence-t-elle à contraindre l'efficacité opérationnelle de l'approche culturelle ? Comment le CRC peut-il maintenir l'équilibre entre le soutien financier et politique dont il a besoin de la part du gouvernement pour continuer à exister d'un côté, et l'indépendance vis-à-vis du gouvernement et des organes structurels dont il a besoin de façon à mener le travail de l'approche culturelle de l'autre côté ?¹⁰⁶⁷

Effectivement, Bloomfield soulève ici la question clé de l'indépendance du Conseil CRC. Cette question avait déjà été portée par les dirigeants de la Commission entre 1969 et 1974, car ils souhaitaient notamment pouvoir gérer les budgets de façon plus autonome. Nous avons vu que le gouvernement en Irlande du Nord a souvent recours à la création d'organismes « tampons » ou relais, ce qui lui permet d'agir dans un domaine sans en donner l'impression et de donner ainsi toutes les chances à la mission de l'organisme d'obtenir l'adhésion de la population, tout en gardant le contrôle sur la structure et ses objectifs. Cet aspect pourrait toutefois faire partie d'une stratégie de transformation structurelle : faudrait-il réduire le contrôle opéré par le gouvernement sur les organismes relais et leur donner la possibilité de gérer leurs affaires de manière autonome ? En d'autres termes, le principe de l'autonomie, accordé en théorie aux sphères politiques (s'ils obtiennent au préalable un accord transcommunautaire multipartite) peut-il être appliqué dans le domaine du fonctionnement administratif qui se trouve, comme nous l'avons noté, centralisé et dominé par la Fonction publique depuis le milieu des années 1970 ? Cela faciliterait-il, comme le suggère

¹⁰⁶⁷ David Bloomfield, "The Community Relations Council: An Examination of the Cultural Approach to Conflict Management", in *Peacemaking Strategies in Northern Ireland, Building Complementarity in Conflict Management Theory*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1997, p. 156 : "When does the relationship between the structural agency of government and the Council begin to constrain operational effectiveness in the cultural approach? How can the CRC walk the line between the financial and political support it needs from government for its continued existence on the one hand, and the independence from government and from structural agencies which it needs in order to carry out the work of the cultural approach on the other?"

Bloomfield, le travail dit subjectif sur les problèmes d'identité culturelle et d'aspirations collectives ?

Mais, il semble que Bloomfield confond deux lectures du mot 'structurel' dans la citation car, en effet, si le *Community Relations Council* (CRC) est effectivement structurellement soutenu et guidé par le gouvernement, il n'est pas pour autant intégré dans une démarche de réponse au conflit dite 'structurelle', qui viserait, comme nous l'avons expliqué, à changer les modes d'action gouvernementaux (nous pensons ici, par exemple, au rapport bureaucratique liant les autorités publiques au mouvement associatif). Nous venons même de souligner que l'organe en question s'insérerait dans une approche de gouvernance plutôt classique. Nous avons remarqué que, précisément, c'est le manque de changements au niveau structurel/objectif qui diminue le potentiel de transformation culturelle/subjective que pourrait avoir le Conseil CRC.

Dans cette thèse, en présentant l'histoire des interventions gouvernementales depuis 1969, nous avons révélé l'existence d'une lignée dominante de démarches classiques dans les réponses apportées au conflit. Stuart McAnulla, un chercheur en sciences politiques, note qu'en général, les différents acteurs sociaux de l'Etat et de la société civile formulent des stratégies sur la base d'une connaissance des structures et des fonctionnements préexistants¹⁰⁶⁸. Burton et Dukes ajoutent que « les processus et procédures visant à s'occuper d'un conflit sont déduits du cadre théorique ou explicatif dans lequel opèrent les décideurs. »¹⁰⁶⁹ A la lumière des études présentées dans les premières parties de cette thèse, nous pouvons dès lors penser que la nature des schémas de réflexions canalisant les interventions gouvernementales correspond à un profil favorisant plutôt la transformation culturelle des populations, sans toujours chercher à conformer les modes de gouvernance aux besoins de la stratégie culturelle/subjective.

Toutefois, certains éléments nous permettent de penser que ces données changent à partir du milieu des années 1990. Le gouvernement met en place une stratégie de généralisation des objectifs dits d'égalité et d'équité, le premier consistant à combattre la discrimination et le second à attribuer à chacun ce qui lui est dû. Un cadre légal est développé à partir 1991 ciblant les pouvoirs publics et notamment les ministères, mais aussi les secteurs privés et enfin les populations les plus défavorisées. Il vise effectivement à toucher les

¹⁰⁶⁸ Stuart McAnulla, "Structure and Agency", in David Marsh, Gerry Stoker (eds), *Theory and Methods in Political Science* [1995], Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2^{ème} édition, 2002, p. 280.

¹⁰⁶⁹ John Burton, Frank Dukes, *Conflict: Practices in Management, Settlement and Resolution*, Londres, Macmillan, 1990, p. 189 : "As stressed throughout this book, processes and procedures for handling a conflict are deduced from the theoretical or explanatory framework in which decision makers operate."

niveaux supérieurs identifiés par Lederach. Une autre démarche, enclenchée par la Communauté européenne, apporte des altérations aux modes d'action. Nous proposons maintenant de décrire ces deux points.

II.1. Les mesures *Policy Appraisal and Fair Treatment* (PAFT)

Au début des années 1990, le gouvernement en Irlande du Nord est soucieux de renforcer les droits et la protection des groupes sociaux les plus défavorisés. Cela commence avec le débat autour des inégalités persistantes dans le secteur de l'emploi, qui prend notamment de l'ampleur avec la publication d'un rapport¹⁰⁷⁰ par la *Standing Advisory Commission on Human Rights* (SACHR) en 1987 sur cette question. L'existence de mesures anti-discriminatoires dans les entreprises installées en Irlande du Nord et provenant des Etats-Unis, les principes MacBride¹⁰⁷¹, contribue à inciter le gouvernement à intervenir dans ce domaine. Ce qu'il fait en 1989 en renforçant la législation précédente (datant de 1976). Par l'entremise de la *Fair Employment Act* de 1989¹⁰⁷², le contrôle opéré sur la politique de l'emploi des entreprises de plus de 26 salariés est plus serré et les victimes de discrimination à caractère religieux ou politique peuvent recourir à un tribunal spécial.

Cette mesure législative constitue la première étape dans la construction d'une politique de rééquilibrage des inégalités entre les catholiques et les protestants. Dans le jargon gouvernemental, on parle désormais des objectifs d'égalité et d'équité. Une circulaire datant de 1990 recommande effectivement aux fonctionnaires nord-irlandais de prendre en compte la question de la discrimination sur des bases religieuses, politiques et de sexe. On parle notamment d'égalité entre les sexes car, dans les années 1980, cette question a émergé sur le plan politique au Royaume-Uni et les ministères y ont été incités à adopter des lignes de travail respectant le droit à la parité¹⁰⁷³. Ce phénomène trouve son origine dans les politiques de la Communauté européenne. Le gouvernement souhaite appliquer la même règle de généralisation du principe de l'égalité en Irlande du Nord et demande à l'Unité CCRU d'organiser une consultation dans le but d'analyser les directives appliquées en Grande-

¹⁰⁷⁰ Standing Advisory Commission on Human Rights (SACHR), *Religious and Political Discrimination and Equality of Opportunity in Northern Ireland*, Cm 237, Belfast, HMSO, 1987.

¹⁰⁷¹ Pour davantage d'informations, voir Valérie Peyronel, *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2003, pp. 114-124.

¹⁰⁷² Voir la loi *Fair Employment (Northern Ireland) Act 1989*, disponible sur la page Internet : www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/ukpga_19890032_en_1.htm (consulté le 6 août 2009).

¹⁰⁷³ Voir détails dans Central Community Relations Unit, *Policy Appraisal and Fair Treatment, Annual Report 1994*, Belfast, Central Community Relations Unit, 1995, sections 1.2 et 1.3.

Bretagne¹⁰⁷⁴. Concernant le sujet de la discrimination, les dimensions désormais prises en compte dépassent le clivage entre les catholiques et les protestants et incluent notamment la discrimination contre les handicapés ou les homosexuels¹⁰⁷⁵.

En même temps, le gouvernement cible particulièrement les populations les plus démunies. Les catholiques ayant subi des disparités sociales et économiques importantes, ce sont majoritairement eux qui bénéficient des ressources disponibles dans le cadre d'un nouveau programme appelé *Targeting Social Need* (TSN). Des études soulignent effectivement que les catholiques sont moins qualifiés que les protestants, vivent dans des endroits à forts taux de chômage et qu'ils souffrent davantage que les protestants de ce phénomène¹⁰⁷⁶. Le nouveau programme TSN fait partie du projet de CR dans la mesure où, selon Fitzduff, les déséquilibres dans les richesses et l'emploi entre les communautés contribuent à détériorer les tensions communautaires¹⁰⁷⁷. Peter Brooke, le Secrétaire d'Etat en Irlande du Nord, déclare en 1991 :

Je dois souligner que nous reconnaissons qu'il y a des problèmes de désavantages et de besoins au sein des deux parties de la société. Nous devons examiner avec attention l'impact des politiques et des programmes majeurs. J'ai l'intention de renforcer la portée de ces politiques et programmes encore plus vivement sur les zones et les populations qui se trouvent le plus dans le besoin.¹⁰⁷⁸

A cette fin, il crée le programme appelé *Targeting Social Need* (TSN) en 1991 qui est en fait mis en œuvre par les ministères de l'Environnement (DoE), de la Santé et des Services

¹⁰⁷⁴ Nous notons au passage que la CCRU devient responsable de missions additionnelles qui ne sont pas directement liées aux CR. Cela rappelle la situation du ministère de CR entre 1969 et 1974, qui était devenu une institution fourre-tout.

¹⁰⁷⁵ Voir toujours dans Central Community Relations Unit, *Policy Appraisal and Fair Treatment, Annual Report 1994, op. cit.*, section 1.3.

¹⁰⁷⁶ Voir notamment D. Smith, G. Chambers, *Inequality in Northern Ireland*, Oxford, Clarendon Press, 1991 ; A. Murphy, D. Armstrong, *A Picture of the Catholic and Protestant Male Unemployed*, Belfast, Central Community Relations Unit, 1994 et N. Gillespie, "Employment, Unemployment and Equality of Opportunity: an Introduction", in *Policy Aspects on Employment Equality in Northern Ireland: Employment Equality in Northern Ireland*, The Standing Advisory Commission on Human Rights, Belfast, vol.2, 1996, pp. 1-25.

¹⁰⁷⁷ L'exercice est compliqué car il ne faut, pas autant, que les protestants se sentent menacés par l'avancement des catholiques. Voir Mari Fitzduff dans *Approaches to Community Relations Work*, Belfast, Community Relations Council, 1991, Section 2.

¹⁰⁷⁸ Peter Brooke, Discours donné à la conférence "Central Community Relations Unit Equality Review Conference", Belfast, non publié, 1991 : "I must stress that we recognise that there are problems of disadvantage and need within both sides of the community. We have to examine carefully the impact of existing major policies and programmes. I intend to pursue the scope for targeting these policies and programmes even more sharply on areas and people in greatest need."

Sociaux (DHSS) et du Développement Economique (DED)¹⁰⁷⁹. Quatre organes non-gouvernementaux affiliés à ce dernier ministère se chargent de la mise en application de la nouvelle mesure (*Industrial Development Board*, IDB, *Local Enterprise Development Unit*, LEDU, *Training and Employment Agency*, T&EA, *Industrial Research and Technology Unit*, IRTU, et *Tourist Board*, NITB). L'une des activités consiste, par exemple, à inciter les responsables économiques porteurs d'un projet d'investissement à l'installer dans des zones désavantagées¹⁰⁸⁰.

Le nouveau programme de réduction des écarts économiques et sociaux entre les catholiques et les protestants devient véritablement une priorité. Brooke affirme qu'il a « maintenant décidé que TSN [*Targeting Social Need*] sera la troisième priorité de dépense publique ajoutée aux priorités existantes de la loi et de l'ordre et du renforcement de l'économie. »¹⁰⁸¹ Nous remarquons cependant que Brooke fait attention à ne pas mentionner quelles sont les « populations qui se trouvent le plus dans le besoin », car les mesures prises dans le cadre du programme TSN peuvent être mal perçues par les protestants. Souvent, d'ailleurs, Marie Finnegan remarque que :

Il n'est pas toujours clair si TSN est envisagé comme un outil pour s'attaquer à la privation sociale ou comme un mécanisme visant à réduire les écarts entre les communautés. Par exemple, l'IDB s'engage à 'promouvoir le développement industriel dans les zones de l'Irlande du Nord qui ont les plus forts besoins sociaux en causant ainsi la réduction des écarts entre les communautés' (1995, p. 8) et le IRTU reconnaît explicitement son rôle consistant à 'traiter l'érosion des écarts entre les communautés' (IRTU, 1995, p. 30). Cependant, LEDU semble ne pas prendre en compte la religion dans son élaboration du concept (LEDU, 1995) et la position du T&EA n'est pas claire (T&EA, 1995). Une telle compréhension incohérente du concept est de mauvais augure pour la mise en œuvre efficace du programme.¹⁰⁸²

¹⁰⁷⁹ Voir les explications fournies dans Marie Finnegan, "Equity as a Policy Objective: the Case of Northern Ireland", in *International Journal of Social Economics*, vol.25, n°9, 1998, p. 1369.

¹⁰⁸⁰ Voir les exemples cités dans Marie Finnegan, *op. cit.*, p. 1372.

¹⁰⁸¹ Peter Brooke, Discours donné à la conférence "Central Community Relations Unit Equality Review Conference", Belfast, non publié, 1991 : "To achieve this I have now decided that TSN will be the third public expenditure priority in addition to the existing priorities of law and order and strengthening the economy."

¹⁰⁸² Marie Finnegan, *op. cit.*, p. 1370 : "It is not always clear whether TSN is envisaged as a way of tackling social deprivation in general or as a mechanism for reducing community differentials. For example, the IDB commits itself 'to promoting industrial development in the areas of Northern Ireland which have the greatest social need with the effect of reducing community differentials' (1995, p. 8) and the IRTU explicitly

Les deux objectifs de la lutte contre la privation sociale et de l'égalité entre les deux communautés se confondent. Cela est lié à la raison invoquée en amont, à savoir que la politique d'égalité appuyée par TSN porte en quelque sorte atteinte au devoir de neutralité que s'imposaient jusque-là les pouvoirs publics. Il devient difficile de concilier la neutralité, perçue comme l'obligation de ne favoriser aucune des deux communautés, et le rééquilibrage d'un écart socio-économique important. De plus, nous avons vu à plusieurs reprises que les pouvoirs publics, s'ils devaient être amenés à introduire une mesure favorisant l'une ou l'autre des communautés, s'efforçaient de le cacher soit en déléguant la responsabilité de la mise en application à des organismes relais dits « tampons », soit, comme il en est le cas ici, en édulcorant le message.

Par ailleurs, nous avons déjà eu l'occasion de présenter des programmes dits de redressement économique destinés aux plus démunis en Irlande du Nord. *Action for Community Education* (ACE), *Making Belfast Work* (MBW) et *Belfast Action Teams* (BAT) faisaient partie de ces politiques qui se voulaient innovantes en la matière¹⁰⁸³. Le programme ACE se trouve intégré au projet TSN dès 1995¹⁰⁸⁴, même si Marie Finnegan précise que le gouvernement est de plus en plus réticent à intervenir comme créateur d'emplois dans un contexte de réductions budgétaires. Elle rapporte notamment que le budget du programme ACE se trouve réduit de 25% à la fin de l'année 1995¹⁰⁸⁵. Les sommes qui lui sont allouées baissent constamment entre 1992 et 1997¹⁰⁸⁶.

Les zones couvertes par le dispositif MBW se trouvent incorporées dans le nouveau projet TSN. Marie Finnegan nous signale qu'au bout du compte, TSN englobe « 19 *district councils* sur les 26 plus les 32 zones de MBW à Belfast. Au total, cela représente 67 pour cent de la population en Irlande du Nord. »¹⁰⁸⁷ Le dispositif cible donc un réseau social vaste, touchant potentiellement les trois niveaux identifiés par Lederach, des élites à la population

acknowledges its role in 'addressing the erosion of community differentials' (IRTU, 1995, p. 30). However, LEDU appears to be religion-blind in its framing of the concept (LEDU, 1995) and the T&EA's position is unclear (T&EA, 1995). Such an inconsistent understanding of the concept does not augur well for effective implementation of the policy."

¹⁰⁸³ Il faut souligner que si l'on parle des populations ou des zones les plus démunies depuis un certain temps, la première véritable étude proposant des outils de mesure de la privation sociale n'a été publiée qu'en 1994. On parle depuis de la mesure Robson, du nom de l'un des chercheurs. Voir : B. Robson, M. Bradford, I. Deas, *Relative Deprivation in Northern Ireland*, Belfast, Policy Planning and Research Unit, 1994.

¹⁰⁸⁴ Marie Finnegan, *op. cit.*, pp. 1372-3.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, pp. 1372-3.

¹⁰⁸⁶ Voir Michael Cunningham, *British Government Policy in Northern Ireland 1969-2000*, Manchester, Manchester University Press, 2001, p. 110. Le programme *Action for Community Education* (ACE) sera définitivement remplacé par un projet plus ciblé de retour à l'emploi appelé *Worktrack* en août 1999.

¹⁰⁸⁷ Marie Finnegan, *op. cit.*, p. 1374 : "Thus, the TSN target area amounts to 19 out of the 26 District Councils plus 32 MBW wards in Belfast. In total, this accounts for 67 per cent of the population in Northern Ireland."

du bas. Mais une étude effectuée au milieu des années 1990 par Quirk et McLaughlin¹⁰⁸⁸ a relevé un certain niveau de détachement de la part des ministères impliqués dans le dispositif TSN qui n'auraient pas été suffisamment formés ni conseillés au préalable. Une autre étude¹⁰⁸⁹ publiée en 1996 regrette que les populations ciblées par le nouveau dispositif n'aient pas été consultées sur leurs besoins ni intégrées aux processus de prises de décisions. Ces deux éléments nous conduisent à penser que, à ses débuts du moins, le dispositif TSN n'a pas été conçu dans un cadre de référence « organique », contrairement à ce que préconise Lederach, et qu'il continue ici une forme d'action classique.

Malgré cela, il faut noter que le programme TSN contribue à mettre en avant la notion d'égalité dans les discours gouvernementaux. Précisément, nous avons noté que l'Unité CCRU était en charge d'organiser une consultation sur la question de la lutte contre les discriminations. Des propositions émergent de cette phase, conduisant à l'adoption d'une circulaire¹⁰⁹⁰ en décembre 1993. C'est ce qu'on appelle la directive PAFT (*Policy Appraisal and Fair Treatment*), dont l'objectif consiste à :

(...) garantir que, dans la pratique, les questions de l'égalité et de l'équité conditionnent l'élaboration de politiques et l'action dans toutes les sphères et à tous les niveaux de l'activité gouvernementale, que ce soit dans des fonctions réglementaires et administratives ou dans la dispensation de services au public.¹⁰⁹¹

La visée objective/structurelle de ces mesures est évidente. C'est l'Unité CCRU qui se charge de veiller à l'application de ces directives dans les ministères. L'égalité de traitement et d'opportunité doit être garantie par les ministères, qui doivent s'assurer qu'aucune forme de discrimination ne persiste au sein de l'administration publique et que les programmes nouveaux et anciens comprennent les objectifs d'égalité. La lutte contre la discrimination

¹⁰⁸⁸ P. Quirk, E. McLaughlin, "Targeting Social Need", in *Policy Aspects on Employment Equality in Northern Ireland: Employment Equality in Northern Ireland*, Belfast, The Standing Advisory Commission on Human Rights, vol. 2, 1996, pp.153-185.

¹⁰⁸⁹ D. Donnison, *Long-term Unemployment in Northern Ireland*, Belfast, Northern Ireland Council for Voluntary Action, 1996.

¹⁰⁹⁰ Circulaire 5/93 du 22 décembre 1993.

¹⁰⁹¹ Central Community Relations Unit, *Policy Appraisal and Fair Treatment, Annual Report 1994, op. cit.*, section 2.1 : "The aim of the PAFT initiative is to ensure that, in practice, issues of equality and equity condition policy-making and action in all spheres and at all levels of Government activity, whether in regulatory and administrative functions or in the delivery of services to the public."

englobe un entendement large de façon à intégrer toute personne dans la société pouvant en être victime¹⁰⁹². Les groupes de personnes protégées par ces mesures sont :

(...) les gens de sexes, d'âges, de groupes ethniques, de croyances religieuses ou d'opinions politiques différents ; les personnes mariées ou non mariées ; handicapées ou non handicapées ; les gens avec ou sans personne à charge ; et les gens ayant une orientation sexuelle différente.¹⁰⁹³

Comme nous l'avons vu, l'inclusion de groupes sociaux divers répond à une revendication sans cesse réitérée en Irlande du Nord, notamment par la *Standing Advisory Commission on Human Rights* (SACHR).

La nouveauté réside dans la contrainte imposée aux pouvoirs publics, qui doivent désormais adapter leurs politiques en fonction des directives de la PAFT. Chaque ministère doit nommer un responsable (*PAFT Lead Officer*) chargé de contrôler l'application des directives. De plus, l'Unité CCRU propose des formations aux fonctionnaires. Le dispositif vise donc véritablement à changer les modes d'action des ministères dans le domaine précis de la lutte contre la discrimination. Il s'insère à l'évidence dans une démarche structurelle/objective, même si certains chercheurs soulignent que la réalité de l'application, par opposition aux ambitions de départ, a été insatisfaisante¹⁰⁹⁴. Michael Cunningham souligne l'existence de deux freins à l'application convenable des directives PAFT : d'une part, l'inertie bureaucratique et sa fragmentation et, d'autre part, la tension entre la mission sociale d'égalité et la recherche d'une efficacité économique par le gouvernement.

En conclusion, il semblerait que les organes gouvernementaux soient eux aussi engagés dans un processus de transformation structurelle. Ce processus pourrait compléter l'approche culturelle/objective menée depuis quelques années auprès de la population par l'entremise des programmes de CR. Mais l'exemple que nous venons de décrire, *Policy Appraisal and Fair Treatment* (PAFT), ne s'attaque pas encore à l'obstacle majeur du manque d'ouverture des pouvoirs publics (phénomène, nous l'avons vu, engendré notamment par

¹⁰⁹² La mesure dite d'égalité et d'équité en Irlande du Nord reprend en fait la définition large de groupe ethnique proposée dans la loi dite de *race relations* dont nous avons parlé.

¹⁰⁹³ Central Community Relations Unit, *Policy Appraisal and Fair Treatment, Annual Report 1994, op. cit.*, section 2.2 : "(...) people of different gender, age, ethnic group, religious belief or political opinion; married and unmarried people; disabled and non-disabled people; people with or without dependants; and people of differing sexual orientation."

¹⁰⁹⁴ Voir notamment Michael Cunningham, *op. cit.*, p. 111.

l'absence de consultation et de participation de la base). Il contribue néanmoins à généraliser les objectifs dits d'égalité et d'équité.

II.2. Diminution du contrôle des autorités publiques dans le réseau de solidarité

Les possibilités de changer de modes d'action sont multipliées par une autre initiative, introduite par un groupe externe au gouvernement. Il s'agit d'une initiative européenne, au départ appelée *Special Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland and the Border Counties of Ireland*, visant à réformer les mécanismes de prise de décision en Irlande du Nord en introduisant une dimension participative.

La Communauté européenne poursuit, dans les années 1990, les programmes d'aide apportés à l'Irlande du Nord dans le cadre de sa politique régionale. Le plan stratégique *Community Support Framework* (CSF), dont nous avons parlé, est renouvelé en 1994 pour une durée de cinq ans. Le soutien à CR y est réitéré grâce au programme *Physical and Social Environment Programme* (PSEP), dont l'objectif était, par le biais d'une sous-partie dédiée aux CR, « d'augmenter les contacts entre les deux côtés de la société divisée de l'Irlande du Nord et d'encourager une plus grande compréhension mutuelle de la diversité culturelle. »¹⁰⁹⁵ Le budget de cette sous-partie, désormais prise en charge par l'Unité CCRU et par le ministère de l'Education (DENI), s'élève dans le second plan stratégique européen à 16 631 millions de livres sterling¹⁰⁹⁶ (une somme qui doit, rappelons-le, être complétée par un apport financier du gouvernement britannique selon le principe de la complémentarité ou *additionality*). Grâce à cette augmentation des subventions européennes, le Conseil CRC créé deux nouveaux sous-groupes : la paix/réconciliation et de la communication/formation, qui s'ajoutent aux divisions déjà mentionnées¹⁰⁹⁷. Le Conseil CRC redéfinit alors ses méthodes de travail et ses objectifs¹⁰⁹⁸. Par ailleurs, c'est par l'entremise du même programme *Physical*

¹⁰⁹⁵ Department of Finance and Personnel Northern Ireland, *Northern Ireland Community Support Framework 1989-93*, Belfast, Department of Finance and Personnel Northern Ireland (DFPNI), 1994, chapitre 3, point 3.5, p. 48 : "The objective of the community relations sub-programme is to increase contact between the 2 sides of Northern Ireland's divided community and to encourage greater mutual understanding about cultural diversity."

¹⁰⁹⁶ Voir le site www.ccruni.gov.uk/relations/psep.htm (consulté le 5 août 2009). Voir également le détail des groupes financés grâce au programme PSEP entre 1994 et 1999 dans : *Project Directory – Telling the Story of Community Relations and the Role of Europe through the PSE Sub-Programme (1994-99)*, Belfast, Central Community Relations Unit, 1999. Ce programme de financement est plus connu sous l'appellation de PEACE II.

¹⁰⁹⁷ Voir notamment : Community Relations Council, *Community Relations Council Sixth Report 1996*, Belfast, Community Relations Council, 1996 et Community Relations Council, *Community Relations Council Seventh Report 1997*, Belfast, Community Relations Council, 1997.

¹⁰⁹⁸ Cette caractéristique apparaît clairement dans les propos de Maurna Crozier, responsable du groupe *Cultural Traditions Group* du CRC. Voir Entretien n°2, Annexe H.

and Social Environment Programme (PSEP) que la Communauté européenne contribue au financement de *Targeting Social Need* (TSN), dont nous venons de parler.

A la suite des cessez-le-feu des paramilitaires républicains et loyalistes en 1994 en Irlande du Nord, l'Union européenne, représentée par son président Jacques Delors¹⁰⁹⁹, propose aux députés européens d'Irlande du Nord¹¹⁰⁰ de concevoir un programme spécial destiné à soutenir les efforts de paix. Une consultation de grande ampleur est organisée en Irlande du Nord auprès des associations, des organismes statutaires, des élus, des *district councils* et des ministères¹¹⁰¹. S'ensuit la mise en place d'un réseau de groupes et d'individus prêts à prendre en charge certaines missions ; le projet adopté par la Commission européenne en décembre 1994 se dénomme *Special Support Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland and the Border Counties of Ireland*. L'objectif du réseau est essentiellement économique : il faut encourager les initiatives économiques favorisant l'inclusion sociale de tous et contribuer par ce biais au développement de l'Irlande du Nord et des comtés frontaliers (ce qui implique une coopération entre le Royaume-Uni, la République d'Irlande et les acteurs régionaux nord-irlandais et irlandais des comtés frontaliers)¹¹⁰². Les comtés frontaliers concernés sont ceux constituant le pourtour de l'Irlande du Nord, autrement dit Louth, Cavan, Monaghan, Sligo, Donegal et Leitrim¹¹⁰³.

Le projet, finalement intitulé *European Union Special Support Programme for Peace and Reconciliation* (EUSPPR), est officiellement lancé en 1995. Il fait partie du programme régional CSF destiné à l'Irlande du Nord ainsi que de celui attribué à l'Irlande sous la forme d'une initiative spécifique ou *Community Initiative*. Les *Community Initiative*, comme nous l'avons déjà expliqué, accompagnent les programmes principaux du CSF et ciblent souvent un objectif précis.

¹⁰⁹⁹ Voir le récit des événements dans The Community Foundation for Northern Ireland, *Taking Calculated Risks for Peace II*, Belfast, The Community Foundation for Northern Ireland, 2002, p. 8.

¹¹⁰⁰ Les trois députés européens en 1994 sont le nationaliste John Hume du parti SDLP, Ian Paisley du DUP et l'unioniste Jim Nicholson du UU (Ulster Unionists). Mais c'est essentiellement John Hume qui a contribué à la mise en place d'une nouvelle initiative européenne en faveur de l'Irlande du Nord.

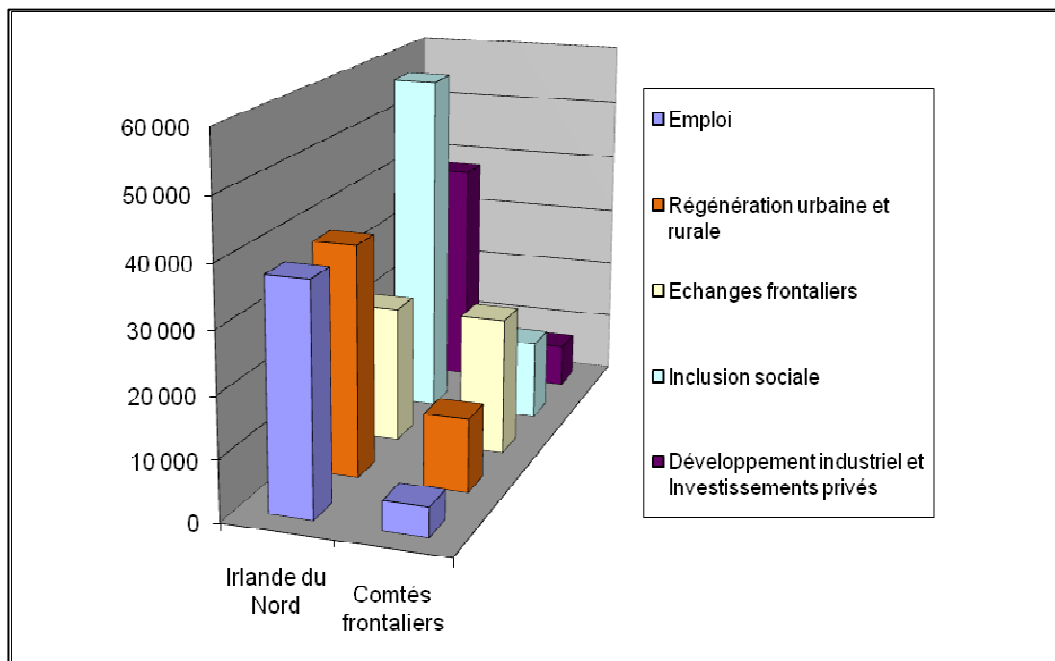
¹¹⁰¹ D'après Hughes, Knox, Murray et Greer, la consultation conduit à l'organisation de deux conférences en mars et en avril 1995. Au cours des discussions, le point de focalisation du réseau change : il était prévu au départ d'insister sur le redressement économique, mais les associations et les syndicats ont souhaité ajouter la dimension de l'inclusion sociale des plus marginalisés. Voir J. Hughes, C. Knox, M. Murray, J. Greer, *Partnership Governance in Northern Ireland, The Path to Peace*, Dublin, Oak Tree Press, 1998, pp. 35-36.

¹¹⁰² The Community Foundation for Northern Ireland, *Taking Calculated Risks for Peace II*, *op. cit.*, p. 9.

¹¹⁰³ Voir dans *European Union Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland and the Border Region of Ireland, 2000-2004, Operational Programme*, Bruxelles, Commission européenne, 2004.

L'initiative EUSSPPR, qui intègre les principes de l'égalité et de l'équité prônés par les dispositifs PAFT et TSN, regroupe cinq programmes différents¹¹⁰⁴. Le premier, celui de l'emploi, doit soutenir les efforts de création d'emplois à long terme et encourager l'inclusion des plus vulnérables dans le marché de l'emploi (les jeunes et les femmes notamment). Le deuxième programme de la régénération urbaine cible les quartiers affectés par le conflit et la pauvreté ainsi que les zones rurales, en aidant les populations rurales à dépasser les clivages communautaires et à développer leur économie. Pour l'instant, les plans compris dans l'EUSPPR ressemblent fortement à tous les objectifs contenus dans le *Community Support Framework* (CSF), dont nous avons déjà détaillé la teneur. Nous avons alors parlé de missions relativement 'classiques'. Dans la même lignée, le troisième programme de l'EUSPPR porte sur le développement industriel et l'accroissement de l'investissement privé. Mais les nouveautés sont à trouver dans les deux derniers programmes du développement des rapports entre les habitants des comtés frontaliers et ceux d'Irlande du Nord et de l'inclusion sociale, qui doit encourager les associations à développer des actions de soutien aux populations vulnérables (jeunes, enfants, victimes du conflit, etc.), dans une tradition encore 'classique', mais qui doit aussi soutenir les initiatives locales de coopération entre les communautés (c'est-à-dire du travail de rapprochement communautaire). A un contenu finalement assez 'classique', s'ajoutent donc la dimension de CR et l'aspect novateur visant les populations frontalières, même si ces missions bénéficient des plus petits budgets, comme le démontre le schéma suivant :

¹¹⁰⁴ Voir le document publié par la Commission européenne, *A Special Support Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland*, Bruxelles, Commission européenne, 1994.

Graphique 29 : Financement des programmes européens 1995-97 (en millions d'ECU)

Source : Graphique adapté et traduit à partir d'un tableau existant dans J. Hughes, C. Knox, M. Murray, J. Greer, *Partnership Governance in Northern Ireland, The Path to Peace*, Dublin, Oak Tree Press, 1998, p. 38.

Valérie Peyronel souligne à juste titre que la Communauté européenne contribue à un effort de paix, sans pour autant chercher à se substituer aux acteurs régionaux :

Il s'agissait de pouvoir ancrer le processus de paix dans un environnement socio-économique serein, c'est-à-dire de contribuer à améliorer les conditions économiques des Irlandais du nord, afin de réduire les tensions liées au chômage, à l'environnement urbain décati, aux inégalités sociales. Il ne s'agissait certes pas d'offrir une solution politique. En avril 1995, le successeur de Jacques Delors, Jacques Santer, définissait prudemment la portée de l'action européenne, déclarant : 'Les fonds européens ne peuvent acheter la paix'.¹¹⁰⁵

L'idée que l'on peut agir sur le conflit en traitant des questions complémentaires du développement social et économique n'est pas neuve. Nous avons eu plusieurs fois l'occasion de souligner qu'elle sous-tendait des programmes gouvernementaux de cet ordre, de la

¹¹⁰⁵ Valérie Peyronel, 'L'aide européenne et le programme pour la paix en Irlande du Nord', in *Etudes Irlandaises, L'Irlande et l'Europe*, Automne 2005, p. 145.

mesure *Social Need (Grants) Act* en 1970 à *Belfast Action Teams* (BAT) plus récemment. Nous avons précisé qu'il s'agissait de s'attaquer au conflit à partir de la marge, à défaut de traiter les questions sensibles de front. Cette prudence est caractéristique des réponses apportées au conflit par le gouvernement, notamment à partir de 1975. L'initiative européenne étudiée ici perpétue cette stratégie.

Mais la démarche est surtout novatrice dans son organisation. Nous retrouvons effectivement une forte influence européenne dans la façon dont est pensée la structure qui sera responsable de la mise en application de ces programmes. On ne charge plus seulement les ministères et leurs organes affiliés. La Communauté européenne et les concepteurs du programme EUSSPPR en Irlande du Nord s'inspirent de méthodes déjà appliquées dans le contexte de la Communauté dans le cadre notamment des plans de lutte contre la pauvreté. Nous avons identifié, dans les années 1980, l'émergence d'un principe de fonctionnement appelé 'partenariat', grâce auquel la Communauté européenne souhaitait associer les secteurs privés, publics et associatifs aux processus de résolution du problème de la pauvreté¹¹⁰⁶. Les concepteurs du programme EUSSPPR prennent précisément modèle sur ce principe du partenariat car sont responsabilisés les ministères, des organes semi-indépendants (tels que le Conseil CRC) et indépendants (dont le *Northern Ireland Voluntary Trust*, NIVT)¹¹⁰⁷, des responsables associatifs, syndicaux et des élus locaux. Les trois niveaux de la société décrits par Lederach sont ici impliqués. De plus, tous les niveaux peuvent s'engager dans le processus de prise de décision grâce au forum consultatif (*Consultative Forum*)¹¹⁰⁸, ce qui constitue une véritable innovation par rapport aux formes d'organisation que nous avons décrites jusqu'ici.

Concernant le financement, le budget atteint 340 millions de livres sterling pour une durée de quatre ans (1995-1999)¹¹⁰⁹. Le travail de l'EUSPPR est financé par la Communauté européenne via un système complexe de redistribution des aides. La Communauté européenne finance chaque projet à hauteur de 75% de ses besoins, d'autres sources complétant le budget

¹¹⁰⁶ Voir notamment le programme *Poverty 3*, mis en place entre 1989 et 1993 en Irlande. Kieran McKeown détaille les modalités d'application de ce nouveau principe dans *European Community Programme to Foster Economic and Social Integration: an Analytical Overview*, Dublin, Combat Poverty Agency, 1993. Voir également le rapport de la Communauté européenne : *Background Report on Social Exclusion and Poverty: New Action Programme 1994-1999 and Report of Action Programme 1989-1994*, ISEC/B34/93, Londres, Jean Monet House, 1993.

¹¹⁰⁷ Pour connaître tous les membres, voir dans J. Hughes, C. Knox, M. Murray, J. Greer, *Partnership Governance in Northern Ireland. The Path to Peace*, op. cit., p. 39.

¹¹⁰⁸ Les membres du Forum sont effectivement issus des secteurs associatifs ainsi que des organismes statutaires et des autorités municipales. Voir le détail des membres dans J. Hughes, C. Knox, M. Murray, J. Greer, *Partnership Governance in Northern Ireland. The Path to Peace*, op. cit., p. 43.

¹¹⁰⁹ Trutz Haase, Jonathan Pratschke, *Special Support Programme for Peace and Reconciliation, An Estimate of Community Uptake*, Dublin, Trutz Haase, 2003.

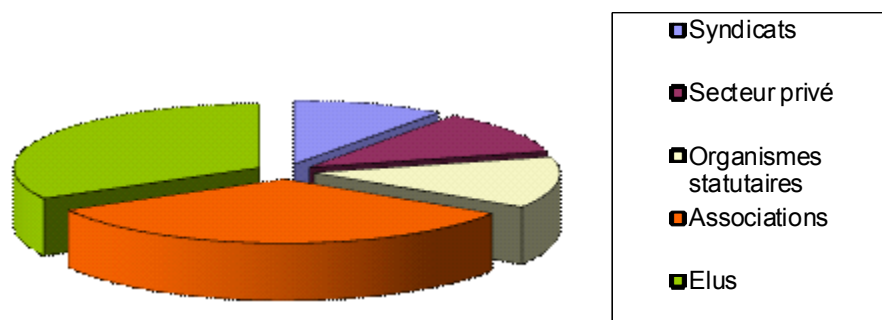
dont les gouvernements britannique ou irlandais (l'Irlande du Nord bénéficie de 80% des aides et les comtés frontaliers des 20% restants¹¹¹⁰). En Irlande du Nord, la redistribution de ces fonds est effectuée par trois groupes, présentés ici par ordre décroissant d'importance : les organes intermédiaires semi-indépendants ou indépendants (43,5%), les ministères (41,8%) et les structures locales créées spécialement pour la mise en application du programme, les Partenariats municipaux (*District Partnership*)¹¹¹¹, qui redistribuent, elles, 14,7% des aides.

La fonction de ces Partenariats consiste à mettre en place des outils permettant de consulter le secteur associatif et de financer les projets qui en émanent. Sa particularité réside dans sa composition car un Partenariat regroupe des personnes issues du mouvement associatif et du secteur privé, ainsi que des élus et des responsables d'organes statutaires.

¹¹¹⁰ T. Haase, J. Pratschke, *Special Support Programme for Peace and Reconciliation, An Estimate of Community Uptake*, op. cit.

¹¹¹¹ Les Partenariats (*District Partnership*) dépendent d'un Bureau (*Partnership Board*). Le Bureau est composé d'élus locaux et de représentants des secteurs associatif, bénévole, industriel, syndical et agricole.

Figure 10 : Pourcentage des composantes des Partenariats municipaux au début, en 1996 (total de tous les partenariats)



Source : Graphique établi à partir des données fournies par J. Hughes, C. Knox, M. Murray, J. Greer, *Partnership Governance in Northern Ireland, The Path to Peace*, Dublin, Oak Tree Press, 1998, p. 235, Annexe 1. Détails des pourcentages: syndicats 10%, secteur privé 11%, organismes statutaires 13%, associations 33% et élus 33%.

La représentation des pouvoirs publics y est minoritaire (13%) et les membres de la société civile représentent la part principale (87%).

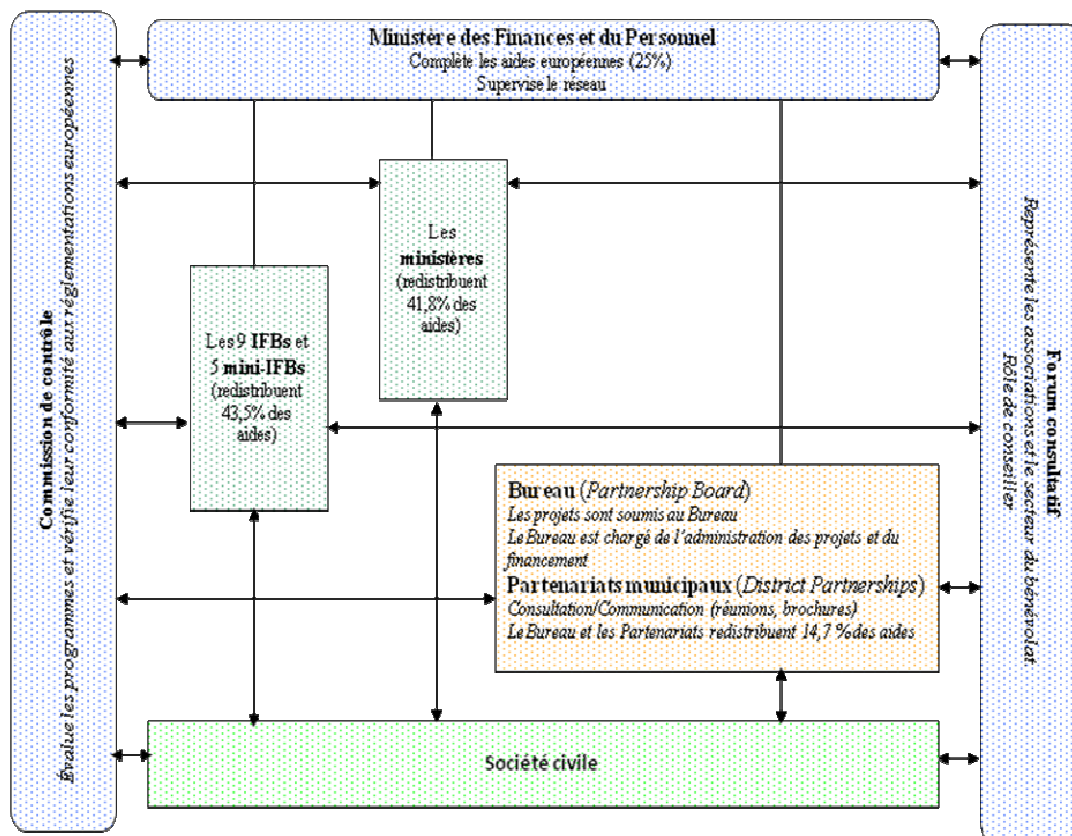
Généralement, concernant le système de redistribution des fonds provenant du programme EUSSPPR, nous remarquons que les structures ministérielles n'occupent pas une place centrale car la majorité des fonds, soit 58,2 %, n'est pas sous leur contrôle. En outre, les organismes intermédiaires appelés *Intermediary Funding Bodies* (IFB) et *Second Tier Delivery Bodies* (mini-IFB) sont désignés principalement par la Communauté européenne¹¹¹², même si les responsables des gouvernements (britannique et irlandais) ont leur mot à dire¹¹¹³. Ainsi, la responsabilité ne concerne pas exclusivement les pouvoirs publics, même s'ils se trouvent à la tête du dispositif. Le ministère des Finances et du Personnel (DFP) supervise effectivement le réseau EUSSPPR en ce qui concerne du moins le versant nord-irlandais. Une Commission de contrôle (*Monitoring Committee*), qui se retrouve au moins deux fois par an, doit en outre veiller au bon déroulement du programme EUSSPPR. Elle est composée

¹¹¹² Voir European Commission, *A Special Support Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland*, op. cit.

¹¹¹³ Voir par exemple le processus suite auquel le *Northern Ireland Voluntary Trust* (NIVT) est devenu un organisme intermédiaire (IFB) dans The Community Foundation for Northern Ireland, *Taking Calculated Risks for Peace II*, op. cit.

principalement des ministères britanniques et irlandais¹¹¹⁴. Le schéma suivant décrit le fonctionnement du dispositif nord-irlandais :

Figure 11 : Schéma récapitulatif du dispositif des Partenariats en Irlande du Nord



Source : Organigramme établi à partir de Northern Ireland Partnership Board, *Annual Report: Northern Ireland Partnership Board*, Belfast, Northern Ireland Partnership Board, 1996/7 ; European Commission, *Special Support Programme for Peace and Reconciliation in Northern and Border Counties of Ireland: 1995 – 1999*, Belfast et Dublin, Department of Finance and Personnel for NI et Department of Finance (Ireland), 1995 ; European Commission, *Peace and Reconciliation: an Imaginative Approach to the European Programme for Northern Ireland and the Border Counties of Ireland*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998.

Même si le ministère des Finances et du Personnel occupe le haut de la hiérarchie, les possibilités de décision et d'action restent importantes pour les organes intermédiaires et les Partenariats, dans la mesure où ils distribuent des aides de manière autonome. Ainsi, malgré une structuration complexe en apparence, l'application du modèle du partenariat européen dans la réalité nord-irlandaise permet véritablement d'instaurer une culture de la gestion collective à échelle locale. Hughes, Knox, Murray et Greer, estiment que : “Les Partenariats

¹¹¹⁴ Voir dans J. Hughes, C. Knox, M. Murray, J. Greer, *Partnership Governance in Northern Ireland, The Path to Peace*, op. cit., p. 43.

municipaux ont ravivé l'attention portée à la responsabilité locale de la prise de décision en Irlande du Nord.¹¹¹⁵» Du point de vue de la culture et de la pratique politiques, le travail en réseau dans le cadre des Partenariats conduit à systématiser un engagement collectif qui manquait. Ainsi Hughes, Knox, Murray et Greer soulignent les bons résultats acquis dans le domaine de la revitalisation des zones rurales¹¹¹⁶. En outre, le fait d'avoir recours à un mode de gestion local permet de lancer une recherche de solutions toujours à échelle locale sur certains sujets hautement contentieux, telle que la vie dans les zones d'interface. La décentralisation de ces problèmes conduit à responsabiliser les acteurs locaux et pose les conditions d'une prise en charge plus efficace. En d'autres termes, les personnes chargées de penser un projet d'amélioration des conditions de vie le long, par exemple, d'une rue dans une interface, vivent elles-mêmes dans une zone d'interface, ou connaissent des gens y vivant. Cela accroît leur motivation et leur engagement et les chances de trouver des voies de sortie satisfaisantes sont optimisées. Ce mode d'action est proche de la méthode de la résolution de conflit car la discussion est encouragée sur les problèmes et sur les besoins des personnes touchées par des formes du conflit.

Toutefois, certains éléments remettent en question l'aspect innovant de l'initiative européenne car plusieurs des organismes redistributeurs ont déjà été identifiés comme tels dans le dispositif gouvernemental classique (notamment le *Community Relations Council*, CRC). Ainsi, le Conseil CRC continue une fonction préexistante. De plus, le fait de repenser les modalités d'intervention ne garantit pas une prise en charge systématique des programmes des Partenariats. On parle du 'fossé de la mise en oeuvre' (*implementation gap*¹¹¹⁷). La première année, avec les projets appelés *Phase I Action Plans*, la mise en réseau instituée par la Commission européenne ne résout pas les écueils décrits auparavant concernant la préférence pour les associations établies au détriment de projets moins bien organisés. Ainsi, lors d'une réunion du Bureau (*Northern Ireland Partnership Board*, NIPB) en septembre 1996, les membres remarquent que :

Un grand nombre des projets inclus provenaient d'organisations associatives établies avec un profil de service traditionnel, peu faisaient montre d'innovation, il manquait des propositions ayant du sens, en particulier concernant la paix et la réconciliation et les dossiers de demande des groupes locaux dans les quartiers les plus défavorisés ne

¹¹¹⁵ J. Hughes, C. Knox, M. Murray, J. Greer, *Partnership Governance in Northern Ireland, The Path to Peace*, op. cit., p. 95 : "District Partnerships have renewed the focus on local decision-making responsibility in Northern Ireland."

¹¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 68-69.

¹¹¹⁷ *Ibid.*, p. 98.

semblaient pas arriver à flots. Il a été suggéré que ces accomplissements ternes et hostiles à la prise de risque pour les plans d'action de la phase 1 puissent être expliqués par le fait que, à cause de dates limites resserrées, les Partenariats municipaux avaient incorporé les projets les plus sûrs, plus visibles et plus faciles à approuver, et que les projets plus innovants, risqués et complexes apparaîtront dans les plans d'action de la phase 2.¹¹¹⁸

Ainsi, le dispositif des Partenariats n'a pas réussi à intégrer les populations les plus marginalisées¹¹¹⁹. En ce sens, l'initiative européenne repense-t-elle vraiment la distribution des responsabilités ou se repose-t-elle sur des bases acquises qui sont sûres de fonctionner, même si elles sont conservatrices ? Par ailleurs, les objectifs du programme européen sont-ils plus clairs que ceux du dispositif de CR ? Nous avons noté que, dans une démarche tout à fait conventionnelle, il ambitionne de s'attaquer au conflit en ciblant des questions corollaires telles que l'emploi.

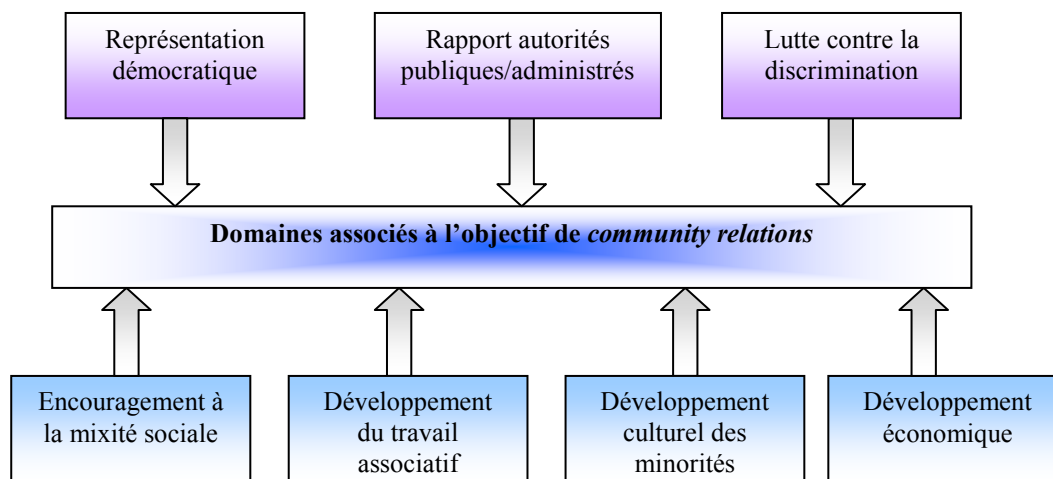
III. Vers une complémentarité des démarches ?

A la fin des années 1990, la mission de CR s'insère donc dans un dispositif de solidarité entre les pouvoirs publics et la société civile comprenant des acteurs divers et variés. Le réseau complexe associe les pouvoirs publics locaux (les *district councils*) et régionaux (les ministères), les organes relais ou 'tampons' (tels que le Conseil CRC), la Communauté européenne (par l'entremise des fonds structurels et du nouveau programme de l'EUSPPR) et les représentants de la société civile, dont font partie les associations. La mission de CR se trouve désormais intégrée dans un processus de changement englobant plusieurs objectifs menés de front, dont voici un échantillon :

¹¹¹⁸ Extrait du compte rendu d'une réunion du *Northern Ireland Partnership Board* tenue en septembre 1996 et cité dans J. Hughes, C. Knox, M. Murray, J. Greer, *Partnership Governance in Northern Ireland, The Path to Peace*, op. cit., p. 101 : "Many of the projects therein were from established voluntary organisations with a traditional service ethos, few demonstrated any innovation, there was a lack of any meaningful proposals specifically in relation to peace and reconciliation and there didn't appear to be a groundswell of applications from local groups in the most disadvantaged areas. It was suggested that this lacklustre, risk-averse performance in phase 1 action plans could be explained by the fact that under a very tight deadline District Partnerships had incorporated the safer, high profile, easily approved projects, and that the more innovative, risky and complex projects will feature in phase 2 action plans."

¹¹¹⁹ Dans le bilan de la première année, on note que les projets proposés par les populations protestantes/unionistes sont peu nombreux.

Figure 12 : Domaines associés à l'objectif d'amélioration des CR dans les années 1990



Source : Schéma établi par l'auteur.

La réponse apportée au conflit est multiple et généralisée. Tous les aspects sont complémentaires. Or, nous ne pouvons nous empêcher de nous interroger sur la réalité de cette complémentarité qui exige, en théorie, que les lacunes, les insuffisances des uns soient comblées par les autres. Ainsi, existe-t-il une cohérence entre les éléments juxtaposés dans le tableau ? A notre connaissance il n'y a pas eu de réflexion sur la cohésion de l'ensemble. Chaque programme existe car il contribue 'à la paix', mais on ne s'interroge pas sur les liens effectifs entre l'action du programme et ses effets supposés sur la paix. Comment y contribue-t-il ? Peut-il avoir l'effet contraire et renforcer des éléments engendrant le conflit ? Connaît-on les lacunes de chaque programme ? Cela conduit à s'interroger sur le sens de la stratégie. Nous avons effectivement pu remarquer que la philosophie consistant à s'attaquer au conflit par les marges, en développant le niveau de vie des Nord-irlandais notamment, existe depuis le début du conflit au début des années 1970. La persistance du conflit malgré les mesures prises depuis 1969 dans le domaine de la construction de la paix (*peacebuilding*) se trouve peut-être liée à l'attitude parfois attentiste des gouvernants britanniques, qui posent comme préalable à la résolution du conflit la mise en marche d'un gouvernement où le pouvoir serait partagé entre les différentes parties. Le projet politique de recherche d'un accord a occupé une place dominante.

Précisément, l'arrêt du cessez-le-feu en février 1996, où la PIRA tue 2 personnes dans un attentat à Londres à Canary Wharf et cause des dégâts importants, met fin aux espoirs de

négociations avec ses représentants politiques. Les responsables de l'organisation paramilitaire mettent en cause le Premier ministre John Major et les unionistes dans la reprise des activités¹¹²⁰. La raison principale des désaccords porte sur la question des armes détenues par la PIRA et les conditions pouvant conduire à la démilitarisation. Les unionistes ainsi que certains responsables du gouvernement britannique souhaitent que la disparition des armes représente un préalable à l'intégration du Sinn Fein dans les négociations, alors que la PIRA estime que le fait d'avoir mis en place un cessez-le-feu suffit. Mécontents également des recommandations effectuées par la Commission internationale sur cette question, *International Body on Decommissioning* (dirigée par le sénateur nord-américain Georges Mitchell), la PIRA reprend ses activités paramilitaires en février 1996, comme nous l'avons précisé.

Les discussions politiques continuent malgré l'absence du parti républicain Sinn Fein et le gouvernement entame un processus de négociations complexe prévoyant notamment l'élection des membres de partis qui seraient autorisés à prendre part à ces négociations¹¹²¹. Le texte de loi comprend le Sinn Fein dans la liste des partis autorisés à présenter des candidats. Ce parti n'est donc pas exclu et les dirigeants britanniques attendent probablement que la PIRA annonce un nouveau cessez-le-feu. Les élections ont finalement lieu en mai 1997 et les discussions commencent en juin, sans que le Sinn Fein ne soit autorisé à y prendre part. En réaction, la PIRA fait exploser une bombe dans le centre ville de Manchester. Il se joue véritablement à ce moment-là un rapport de force entre les responsables paramilitaires qui exigent un certain nombre de garanties, et les dirigeants britanniques soucieux, malgré tout, d'accorder une place au Sinn Fein dans les discussions.

En mai 1997, un nouveau gouvernement est élu avec le Travilliste Tony Blair à sa tête. Dans une déclaration¹¹²² datant du 16 mai 1997, il réitère les principes généraux ayant dicté la conduite britannique en Irlande du Nord ces dernières années. Un nouveau cessez-le-feu de la PIRA intervient en juillet 1997, conduisant à la mise en place de discussions à partir du mois d'août (le Sinn Fein étant autorisé à y prendre part). Le résultat de ces négociations est la signature, en avril 1998, des accords de paix dits du Vendredi Saint entre tous les partis régionaux à l'exception du DUP (*Democratic Unionist Party*). Ces accords doivent conduire

¹¹²⁰ Provisional Irish Republican Army, *Statement Ending the Ceasefire*, 9 février 1996 : "Instead of embracing the peace process, the British government acted in bad faith with Mr Major and the Unionist leaders squandering this unprecedented opportunity to resolve the conflict." Déclaration disponible à l'adresse : cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ira9296.htm (consulté le 28 juin 2009).

¹¹²¹ Voir la loi *Northern Ireland (Entry to Negotiations) Act* votée le 18 avril 1996.

¹¹²² Le Premier ministre Tony Blair, discours à Belfast au siège du *Royal Agricultural Society*, 16 mai 1997.

au rétablissement du parlement régional à Stormont¹¹²³. La loi *Northern Ireland Act 1998*¹¹²⁴, qui met à exécution les dispositions de l'accord, transforme par ailleurs le contexte dans lequel fonctionnent les autorités publiques. En effet, la section 75 certifie que l'accomplissement de leur mission en Irlande du Nord ira de pair avec « la promotion de bonnes relations entre les personnes présentant des différences de croyances religieuses, d'opinions politiques ou d'appartenance à un groupe racial. »¹¹²⁵

L'esprit de PAFT réapparaît dans ce document avec l'obligation d'inclure la promotion de l'égalité des chances dans les missions statutaires des organes publics. La stratégie de généralisation, *mainstreaming*¹¹²⁶, se poursuit donc, petit à petit, en Irlande du Nord autour des thèmes politiques rassembleurs de l'égalité des opportunités et de l'équité. Cette loi place la préoccupation de CR au centre de la mission gouvernementale, sans toutefois parler de CR mais de 'bonnes relations'. La formule CR serait-elle devenue obsolète ?

A la recherche d'une efficacité accrue, le nouveau gouvernement travailliste opère des restructurations importantes en 1998 et réunit notamment sous la même égide plusieurs organes publics dont l'organe de protection de l'égalité des opportunités (*Equal Opportunities Commission*), le groupe de défense des personnes handicapées (*Northern Ireland Disability Council*), des minorités ethniques (*Commission for Racial Equality Northern Ireland*) et dans le cadre du travail (*Fair Employment Commission*). La nouvelle commission généraliste, *Equality Commission*, est mise en place en juillet 1998. Le gouvernement répond également au problème de la gestion des marches orangistes en créant un organe public en février 1998 (*Parades Commission*).

¹¹²³ Le gouvernement régional, supprimé en 1972, avait été réintroduit en 1973-1974, sous une forme réduite entre 1982 et 1986, et enfin à partir de 1999 par intermittence.

¹¹²⁴ Votée le 19 novembre 1998.

¹¹²⁵ *Northern Ireland Act 1998*, Belfast, HMSO, Section 75, sous-section n2, 1998. Disponible sur : www.cain.ulst.ac.uk/hmso/niact98.htm, consulté le 27 juillet 2006 : "Without prejudice to its obligations under subsection (1), a public authority shall in carrying out its functions relating to Northern Ireland have regard to the desirability of promoting good relations between persons of different religious belief, political opinion or racial group."

¹¹²⁶ Il s'agit d'une reprise en écho de l'objectif de généralisation qui s'impose petit à petit dans le processus de développement politique en Irlande du Nord, tout comme au Royaume-Uni et surtout au sein de la Communauté européenne. La généralisation débute dans les années 1980 au sein de l'Union européenne sur la question de l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette question étant en réalité trop souvent marginalisée, l'Union européenne estime qu'il est nécessaire de la poser au centre des prises de décision des Etats membres. Le procédé de généralisation est accompagné d'une évaluation de l'impact des politiques adoptées sur la minorité concernée (en l'occurrence les femmes). Par conséquent, le niveau de transparence s'améliore et la participation des minorités concernées est favorisée. La démarche de la généralisation est progressivement adoptée au Royaume-Uni sur la question de l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle influence également les politiques en Irlande du Nord. Voir Christopher McCrudden, "Mainstreaming Equality in the Governance of Northern Ireland", in *International Fordham Journal*, vol. 22, n°4, pp. 1770-1772.

Dans tous les cas, dans les années 1990, plusieurs éléments, dont la revalorisation des associations, la généralisation des politiques d'équité et d'égalité et la culture politique des Partenariats, contribuent à mettre en place un environnement plus ouvert. Les réponses apportées au conflit nord-irlandais se multiplient et se diversifient. Si l'approche dominante du gouvernement consiste toujours à mettre en place des organes 'tampons' de gestion des questions dites 'sensibles', d'autres modes d'action sont également intégrées grâce notamment à la Commission européenne. L'existence d'une configuration plus mixte à la fin des années 1990 permet à plusieurs sortes d'initiatives de se développer, même si de nombreux aspects soulevés dans ce travail doctoral restent encore non résolus. Précisément, une étude conduite à la fin des années 1990 sur le dispositif de CR, *Review of Community Relations Policy*¹¹²⁷, reprend certaines des critiques émises ici. On parle notamment de la prédominance du travail culturel/subjectif aux dépens des objectifs structurels/objectifs au sein de l'Unité CCRU, devenu *Community Relations Unit* (CRU) en 1999¹¹²⁸ :

Alors que l'Unité a réalisé beaucoup de choses dans son rôle novateur de promotion de nouveaux programmes pour encourager davantage de contact, de compréhension mutuelle et de respect pour la diversité culturelle, des développements politiques et administratifs ont entravé ses rôles de remise en question et de critique. Le groupe interministériel présidé à un niveau ministériel ne s'est rencontré au début qu'à quelques rares occasions puis plus par la suite ; la coordination et l'action interministérielles ne se sont pas encore développées.¹¹²⁹

Cela rappelle le fonctionnement du dispositif de CR entre 1969 et 1974, qui n'avait pas, lui non plus, réussi à mettre en place un système efficace de coordination interministérielle sur la question des CR. Les auteurs du rapport *Review of Community Relations Policy* (2002) soulignent un autre aspect, que nous avons décelé dans notre étude, sur l'éclatement des missions de l'Unité *Community Relations Unit* (CRU) chargé notamment, comme nous l'avons vu, de veiller sur l'application des directives *Policy*

¹¹²⁷ Jeremy Harbison, *Review of Community Relations Policy*, Belfast, Community Relations Unit, 2002.

¹¹²⁸ Le CCRU devient CRU en 1999 lorsqu'il intègre le ministère du Premier ministre (*Offices of the First Minister and Deputy First Minister*). Ainsi, la place donnée à l'Unité *Community Relations Unit* reste importante au sein de l'exécutif régional.

¹¹²⁹ Jeremy Harbison, *Review of Community Relations Policy*, *op. cit.*, point n°5.12, p. 26 : "Whilst the Unit has achieved much in its innovative role to promote new programmes to encourage greater contact, mutual understanding and respect for cultural diversity, political and administrative developments have inhibited its challenge and review roles. The cross departmental group chaired at Ministerial level met initially on only a small number of occasions and not thereafter; cross departmental coordination and action has not developed yet."

Appraisal and Fair Treatment (PAFT) ainsi que de redistribuer les aides européennes croissantes dans les années 1990. Les auteurs du rapport *Review of Community Relations Policy* reviennent d'ailleurs sur ce point :

Plus récemment l'Unité s'est retrouvée fortement engagée dans des activités d'attribution de subventions suite à son implication auprès des programmes européens, et cela a limité sa capacité à avancer le développement des politiques.¹¹³⁰

Cela confirme l'idée que, depuis le début des années 1970 jusqu'à la fin des années 1990, certains modes d'action critiquables sont reproduits. Nous avons également souligné que les autorités publiques avaient tendance à favoriser, dans le même intervalle, des démarches caractérisées par un contrôle serré notamment des finances, mais aussi de la définition des problèmes et des stratégies de réponse. Traditionnellement, le rapport à la société civile est pensé de manière bureaucratique et ne favorise pas sa participation. Nous avons également noté que l'omniprésence de ces démarches consensuelles depuis 1969 affaiblit l'impact des initiatives culturelles/subjectives gouvernementales mises en place à partir de la fin des années 1980 vis-à-vis des populations marginalisées. Cependant, à la même époque, les initiatives officielles de CR et les démarches associatives dites radicales peuvent coexister plus harmonieusement grâce au système plus complexe de financement gouvernemental et européen développé dans les années 1990. La multiplication d'initiatives locales résultant de ce système permet de penser que nous nous dirigeons vers une véritable complémentarité entre toutes les approches. Dans ce cas, la complémentarité s'avère être un objectif plutôt qu'une réalité, une relation idéale à atteindre à partir d'éléments juxtaposés.

¹¹³⁰ *Ibid.*, point n°5.13, p. 26 : "In more recent years the Unit has found itself heavily engaged in grant making activities through its involvement with European programmes, and this has limited its ability to further policy development."

CONCLUSION

Au cours de ce travail de recherche, nous avons voulu étudier l'émergence et l'évolution des programmes de lutte contre le clivage communautaire entre 1969 et 1998. Ces programmes s'insèrent dans un réseau d'interférence complexe où entrent en jeu les questions de la gestion politique et de la représentativité des institutions nord-irlandaises. Les dispositifs de solidarité entre l'Etat et ses administrés sont une autre composante du réseau d'interférence. Dans la première période étudiée, entre 1969 et 1974, nous avons mis en avant les conditions ayant mené à l'expansion de la philosophie de CD(1) au sein du mouvement associatif. Nous avons notamment souligné que les premiers dirigeants de l'organisme *Community Relations Commission* (CRC, 1969-1974), Maurice Hayes et Hywel Griffiths, avaient contribué à développer cette philosophie et à l'adapter aux besoins des groupes locaux, à une époque où le principe de l'autogestion dominait dans les quartiers défavorisés. La prévalence de la pratique associative de *community work* a également été soulignée, alors que nous avons décrit les rapports liant ces pratiques associatives spécifiques aux autorités publiques nationales, régionales et locales de l'époque. Nous avons constaté que ces relations variaient selon les acteurs impliqués. Ainsi, entre 1974 et 1979, le gouvernement travailliste soutient des projets de facilitation visant les responsables de groupes paramilitaires, alors que certains élus municipaux rejettent des projets locaux de CD(1).

Toujours dans la même période, nous avons constaté que le gouvernement britannique s'investissait pour la première fois dans une démarche de *peacemaking*, en négociant des accords avec les représentants des partis régionaux. Il s'est engagé également dans le domaine de *peacebuilding* en tentant de réintroduire une forme de gouvernement régional selon le principe du partage du pouvoir entre parties antagonistes, mais aussi en créant un dispositif de CR dès 1969. L'étude détaillée de cette politique de CR a permis d'identifier un mécanisme d'intervention spécifique. Il s'agit de la mise en place d'un dispositif à deux têtes, comprenant un organe de contrôle proche des instances gouvernementales et un organisme relais ou 'tampon' sensé s'adresser à la société civile. Ce mécanisme d'intervention a été qualifié de conventionnel car il s'inspire de modes d'actions pensés dans un premier temps pour une question sociale (les *race relations*) posant problème dans les autres régions du Royaume-Uni. Le modèle est ensuite transposé en Irlande du Nord et adapté grâce à l'association d'acteurs locaux lors du processus d'ajustement.

Un autre mécanisme d'intervention conventionnel a été mis en exergue lors de l'étude de la seconde période s'étendant entre 1975 et 1985. En effet, le contexte de stabilisation administrative induit par la pérennisation du système politique de *direct rule* a conduit les autorités publiques à adopter des modes d'action classiques inspirés des modèles existant au Royaume-Uni. Nous avons ainsi révélé que la préoccupation principale des dirigeants consistait alors à assurer un fonctionnement équilibré, c'est-à-dire ne favorisant aucune des deux communautés, géré principalement par les services ministériels et la Fonction publique. Les rapports liant ces organes à la société civile sont désormais soumis à des impératifs bureaucratiques. L'apport possible du mouvement associatif est dénigré. Nous avons noté que cette situation avait contribué à accroître le sentiment de non adhésion exprimé par certaines parties du mouvement associatif envers les autorités publiques.

Finalement, les deux mécanismes identifiés qui ont été résumés ici réapparaissent dans la troisième partie de l'étude, couvrant la période s'échelonnant entre 1985 et 1998. Les gouvernants investissent une énergie réelle dans la construction et la réalisation de la paix (*peacebuilding* et *peacemaking*). L'augmentation des budgets, obtenue grâce à l'accroissement des aides européennes, permet de remettre à l'ordre du jour la mission d'amélioration des relations communautaires, qui se focalise désormais, en plus de l'objectif de rapprochement entre les catholiques et les protestants, sur la question complexe et neuve des identités en Irlande du Nord. Nous avons souligné que ce renouveau était cependant pris en charge de manière quelque peu conventionnelle dans la mesure où les mécanismes d'intervention identifiés au préalable refaisaient surface sous la forme d'un dispositif à deux têtes (l'Unité CCRU et le Conseil CRC), dispositif qui pâissait parfois des mêmes écueils rencontrés par le premier dispositif de 1969 (tels que l'éclatement des missions de l'organe de contrôle ou la mise en place d'un organisme 'tampon' et la confusion qui en résulte sur la lisibilité des intentions de l'Etat).

A la lumière de cette étude, quelles conclusions pouvons-nous tirer sur la continuité des interventions gouvernementales dans le domaine des CR depuis 1969 ? Elle nous a d'abord paru illusoire en raison principalement de l'arrêt de ces programmes pendant une période de treize années (entre 1974 et 1987). Des différences ont également été notées entre les différents organes : par exemple, l'Unité CCRU occupe une place beaucoup plus importante dans l'administration régionale en 1987 par rapport au ministère de CR en 1969. La philosophie d'ouverture (incarnée par les activités de facilitation menées auprès des représentants paramilitaires) prônée par la Commission CRC (1969-1974) était dans un sens plus radicale que l'approche adoptée par le Conseil CRC. Mais alors pourquoi a-t-on

l'impression qu'il existe une filiation entre les deux dispositifs ? Nous arguons que deux phénomènes distincts ont pu donner naissance à l'illusion d'une parenté.

D'une part, cette illusion est créée par la reprise de la formule *community relations* à l'identique en 1987. Or, il nous semble intéressant de nous interroger sur les raisons du retour de cette formule. On est tenté de penser que le gouvernement cherche à insérer son action dans une soi-disant 'tradition' de CR et à faire oublier, par la même occasion, son inaction dans le domaine depuis treize ans. Mais la réutilisation de la formule est plus certainement justifiée par sa dimension hétéroglossique que nous avons eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises au cours de cette étude¹¹³¹. Cette démarche permet aux autorités publiques d'intervenir, sans en avoir l'air, dans les domaines sensibles et vastes de l'identité et des relations entre les catholiques et les protestants.

D'autre part, l'impression d'une filiation entre les deux dispositifs de CR de 1969 et de 1987/1990 résulte de la comparaison effectuée souvent par des militants associatifs entre les deux, et notamment entre la Commission CRC (1969-1974) et le Conseil CRC. Dans ce cas, le souvenir du premier organe est utilisé pour souligner les défaillances de l'actuel. Souvent, l'image de la Commission de 1969 représente l'âge d'or d'un travail associatif indépendant et audacieux. Il existe une certaine nostalgie pour cette époque parmi les militants associatifs. Mais la Commission a également laissé derrière elle un héritage concret, car la philosophie et l'action de CD(1) sont perpétuées encore de nos jours par d'anciens membres de la Commission dont Joe Camplisson, Maurice Hayes, John Darby, Clem McCartney et Florence Irvine. Toutes ces personnes ont débuté une carrière dans le militantisme associatif des années 1970 et ont été membres de la Commission. Elles ont par la suite continué une action militante dans des structures diverses. Elles représentent en ce sens une génération de dirigeants locaux (*community leadership*) qui a contribué à améliorer les conditions de vie sociétales en Irlande du Nord.

Mais, au fur et à mesure que nous avançons dans notre travail, la découverte de données nouvelles nous a incité à repenser les éléments de la question car, finalement, une cohérence existe bel et bien entre les programmes mis en place en 1969 puis 1987, mais elle se situe à un niveau autre, qui n'avait pas été pris en compte au départ. Le fait que le dispositif

¹¹³¹ Nous avons parlé de l'hétéroglossie de la langue telle qu'elle a été observée par Bakhtine. Voir M. Bakhtine, *The Dialogic Imagination*, Austin, University of Texas Press, 1981 et *Speech Genres and Other Late Essays*, Austin, University of Texas Press, 1986. En Irlande du Nord, concernant la formule *community relations*, nous avons constaté qu'elle pouvait représenter trois notions liées au conflit communautaire : la description d'une situation sociale de clivage entre catholiques et protestants, la volonté d'amélioration des tensions sociales liées au clivage et l'initiative gouvernementale ou associative en faveur d'une amélioration. Nous avons également souligné que les termes *community relations*, utilisés dans le sens de constat, avaient un fondement euphémique.

contemporain paraisse nouveau par rapport à son prédécesseur a contribué à occulter l'un de ses aspects importants : l'enthousiasme est nouveau en 1987, mais les modes de pensée qui ont canalisé la formation du dispositif font partie d'une tradition sous-jacente. Cette tradition concerne les modes d'intervention tels qu'ils sont pensés par les responsables politiques britanniques pour un contexte de société divisée, en l'occurrence l'Irlande du Nord. Les schémas de pensée et d'action sont alors répétés, essayés de nouveau. Il faut reconnaître une continuité dans l'application de mécanismes de réponse à un problème inhabituel par des approches identifiées dans l'étude comme conventionnelles, telles qu'une action forte accompagnée de missions parfois imprécises, la mise en place d'un organe relais ou 'tampon' et le rapport bureaucratique aux associations.

Ainsi, nous en avons déduit qu'il était hâtif de parler d'innovation et de changement dans le domaine des programmes lancés par les autorités publiques. Il est préférable de dire que ceux-ci ont effectivement engagé un processus global en 1985, impliquant des activités de *peacebuilding* et *peacemaking*. Le résultat du changement n'est pas encore atteint ; il représente un objectif. Ainsi, l'étude des programmes de CR depuis 1969 nous a conduits à prendre le concept de l'innovation avec précaution. Un programme peut effectivement être considéré comme novateur alors qu'en fait il s'agit d'une approche ancienne qui se trouve revalorisée grâce à une nouvelle impulsion financière.

Plus généralement, il faut s'intéresser aux conditions dans lesquelles le changement a lieu. Nous nous sommes rendu compte au fur et à mesure des recherches que le changement n'est ni un phénomène naturel¹¹³², ni incontestable (on peut se vanter de mettre en place des programmes novateurs sans qu'ils le soient pour autant), ni systématiquement bénéfique. Les sociologues Crozier et Friedberg constatent :

Le changement n'est ni une étape logique d'un développement humain inéluctable, ni l'imposition d'un modèle d'organisation sociale meilleur parce que plus rationnel, ni même le résultat naturel des luttes entre les hommes et de leurs rapports de force. Il est d'abord la transformation d'un système d'action.¹¹³³

Généralement, entre 1969 et 1998, les autorités publiques ont perpétué des modes d'action conventionnels dont les effets sur certaines formes de conflit en Irlande du Nord n'ont pas été neutres. On a vu qu'ils pouvaient contribuer à marginaliser les groupes sociaux

¹¹³² Nous rejoignons en ce sens la réflexion des sociologues Crozier et Friedberg dans *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, p. 34.

¹¹³³ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 383.

les plus démunis. Mais ces modes d'action commencent à changer dans les années 1990, grâce notamment à la mesure *Policy Appraisal and Fair Treatment* (PAFT) et à l'initiative européenne des Partenariats. A partir de là, les modes d'intervention se multiplient. Le programme des Partenariats par exemple a permis de créer une culture de gestion collective. En ce sens, il cadre dans la catégorie des changements définie par les sociologues Crozier et Friedberg, comprenant les approches nouvelles inventées et expérimentées collectivement par la société en général¹¹³⁴.

Michael Hall, coordinateur du projet *Farset Community Think Tanks* et initiateur d'une réflexion menée par des travailleurs de Belfast nord, soumet la question de fond en 2001 : « comment nos communautés peuvent-elles commencer à se rapprocher plus efficacement l'une de l'autre? »¹¹³⁵ Il est important que la question soit toujours à l'ordre du jour. Les travailleurs sociaux de Belfast nord souhaitent un rapprochement entre les CR et leur pratique quotidienne de CD¹¹³⁶. La juxtaposition de méthodes différentes permet de développer une approche multidimensionnelle, comme en atteste ce témoignage apporté par un militant associatif :

Je préfère voir une grande partie du travail que l'on fait placé dans le paradigme de la construction de la paix par la communauté, mais qui est également lié au processus politique. A mon avis, tout ce travail – que ce soit des garderies de fin d'après-midi, des programmes de *community development*, des projets de régénération économique, n'importe quoi – représente une série d'étapes avisées dans un processus qui nous mènera vers un nouveau futur.¹¹³⁷

¹¹³⁴ *Ibid.*, p. 383-384.

¹¹³⁵ Farset Community Think Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, Newtownabbey, Island Publications, 2001, Introduction, p. 3 : "This pamphlet, even if its content might seem confused and negative at times, is nevertheless a genuine attempt to open up debate on that one basic question – how do our communities begin to engage more effectively with one another?"

¹¹³⁶ Dans les années 1990 et 2000, le terme de *community development* fait référence à une forme de travail associatif héritée des méthodes des années 1960. De nature plus militante que les autres formes, elle cherche à intégrer une représentation des communautés défavorisées dans le processus de prise de décision. Farset Community Think Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, *op. cit.*, p. 22. Voir également Avila Kilmurray, "Community Action in Northern Ireland – Post-Ceasefire", in *Community Development Journal*, avril 1995, vol. 30, n°2, pp. 205-208.

¹¹³⁷ Farset Community Think Tanks, *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*, *op. cit.*, p. 23 : "I prefer to see a lot of the work we do within a paradigm of community peace-building, but something that is interlinked with the political process as well. I see that all this kind of work – should it be after-school crèche clubs, community development programmes, economic regeneration schemes, whatever – as purposeful steps in a process that is going to bring us to a new future."

Ainsi, il existe une demande exprimée ici par un militant associatif d'avancer vers la complémentarité des stratégies. Les expériences menées en la matière en Irlande du Nord sont devenues un véritable modèle pour des pays confrontés à des problèmes similaires en Europe et dans le monde, notamment depuis la sortie de crise débutée avec les accords du Vendredi Saint en 1998. Le processus nord-irlandais est cité en exemple ; il génère de l'espoir et de l'optimisme pour les populations d'autres pays en conflit. Plusieurs pays s'intéressent de près aux initiatives visant à réconcilier les populations divisées. Maurna Crozier, membre du Conseil CRC, témoigne de cet intérêt croissant :

J'ai eu l'occasion de donner des conférences dans des pays européens et, après la conférence, les gens me demandaient 'Vous voulez dire que vous parlez vraiment de ces questions en Irlande ? Parce qu'ici on ne peut vraiment pas faire allusion à la présence allemande ou à ce qui s'est passé, etc.' C'est donc trop dangereux d'en parler. Il y a des sujets qui sont encore chargés.¹¹³⁸

Il faut souligner le pragmatisme des personnes engagées aux niveaux des associations et des pouvoirs publics dans des activités de CR ou, plus généralement, d'amélioration des conditions de vie. En référence au « caractère malléable et fluide des réactions d'une personne aux choses dans le monde »¹¹³⁹ défini par Salancik en 1982, la souplesse offerte par la nouvelle configuration du réseau de solidarité à la fin des années 1990 semble être un gage de réussite. Les pouvoirs publics multiplient, au début des années 2000, les réflexions sur les approches. En 2003, l'Unité CRU¹¹⁴⁰ lance une consultation de grande ampleur sur les meilleures façons d'améliorer les relations communautaires et sociales en Irlande du Nord, l'objectif étant de générer une nouvelle stratégie globale qui devra être appliquée par tous les ministères¹¹⁴¹. Le document final intitulé *A Shared Future. Policy and Strategic Framework*

¹¹³⁸ Maurna Crozier, Entretien n°2, Annexe H : "I have had the opportunity to give talks in European countries and after the talk people would ask 'Do you mean you really talk about these issues in Ireland? Because in here we really can't mention the German presence or what happened, etc.' So it's too dangerous to talk about them. There are issues which are still massive."

¹¹³⁹ G. R. Salancik, "Attitude-Behavior Consistencies as Social Logics", in M. P. Zanna *et al.* (eds), *Consistency in Social Behavior*, New Jersey, Lawrence Erlbaum, 1982, p. 72 : "(...) malleable and fluid character of a person's reactions to the objects in the world."

¹¹⁴⁰ Nous rappelons que l'Unité CCRU devient CRU (*Community Relations Unit*) en 1999, lorsqu'elle intègre le ministère du Premier ministre (*Offices of the First Minister and Deputy First Minister*). La place donnée à l'Unité (*Community Relations Unit*) est ainsi renouvelée au sein du nouvel exécutif régional.

¹¹⁴¹ Nous retrouvons ici une mission qui avait été recommandée par la Commission CRC (1969-1974) et qui aurait dû être prise en charge par l'Unité CCRU. Nous avons constaté qu'elle représentait une véritable pierre d'achoppement pour les autorités publiques.

*for Good Relations in Northern Ireland*¹¹⁴² est rendu public en mars 2005. Il propose entre autres un rapprochement entre CR et CD et un changement de formulation saisissant la différence entre le conflit communautaire opposant catholiques et protestants (*community relations*) et la question plus globale de l'entente sociale (*good relations*)¹¹⁴³. C'est aussi un début de réflexion sur le sens des mots.

Cependant, le potentiel de transformation de la multiplication des modes d'intervention, rendue possible grâce à la diversification des structures de financement, présente des fragilités. Avant d'affirmer qu'il s'agit là véritablement d'un changement, il faudrait, concernant notamment le fonctionnement des pouvoirs publics, évaluer le niveau de progression de certains aspects controversés tels que la représentativité, l'indépendance et la transparence. Il conviendrait également d'étudier de quelle mise en application sont suivis les discours de 'relations communautaires', devenus si courants et normatifs dans la société. Par exemple, récemment, nous nous sommes intéressés à l'industrie du tourisme et aux différents programmes d'urbanisation à Belfast¹¹⁴⁴. Il existe notamment un projet important de réhabilitation des anciens chantiers navals de Harland et Wolff, situé à Belfast est, à proximité d'un des plus grands quartiers protestants de la ville. Ce projet de reconstruction, qui constitue l'un des plus chers de l'histoire des projets d'urbanisation nord-irlandais¹¹⁴⁵, est en cours depuis 2007 et doit s'achever en 2012 pour célébrer le 100^{ème} anniversaire du départ du Titanic. Ce bateau avait été construit à Belfast par Harland et Wolff. Les architectes du futur quartier, appelé ostensiblement *Titanic Quarter*, souhaitent lui donner une image particulière alliant ouverture et caractère. Ils puisent, à cette fin, dans la mémoire du Titanic et des chantiers navals¹¹⁴⁶. Ils mettent également en avant un discours de la 'diversité culturelle'. Or, si ces discours apparaissent bel et bien dans les brochures et les communiqués de presse de

¹¹⁴² Community Relations Unit, *A Shared Future. Policy and Strategic Framework for Good Relations in Northern Ireland*, Belfast, Offices of the First Minister and Deputy First Minister, mars 2005. Disponible à : http://www.asharedfutureni.gov.uk/pdf_documents/gprs.pdf, document Internet consulté le 30 mai 2006.

¹¹⁴³ Une distinction est faite entre les relations communautaires (*community relations* : la division entre catholiques et protestants) et les bonnes relations dans une perspective plus globale (*good relations* : les rapports entre personnes appartenant à des groupes raciaux différents ou ayant des opinions politiques ou de croyances religieuses variées). Voir Community Relations Unit, *A Shared Future. Policy and Strategic Framework for Good Relations in Northern Ireland*, op. cit., Section 5.5.1., p. 65 : "There was criticism that the terms 'community relations' and 'good relations' were not properly defined. Community relations refers specifically to division between the Protestant and Catholic communities in Northern Ireland. 'Good relations' refers to Section 75 (2) of the Northern Ireland Act 1998 which includes persons of different religious belief, political opinion or racial group."

¹¹⁴⁴ Lire notamment l'article rédigé par l'auteur de cette étude : Joana Etchart, "The Titanic Quarter in Belfast: Building a New Place in a Divided City", in *Nordic Irish Studies*, vol.7, 2008, pp. 31-40.

¹¹⁴⁵ Il devrait atteindre un milliard de livres sterling.

¹¹⁴⁶ Voir notamment la brochure publiée par les porteurs du projet *TQ, Titanic Quarter, Regenerating Belfast*, Londres, 3Fox International, 2007 et le site Internet du projet : www.titanic-quarter.com/index.php (consulté le 5 septembre 2009).

l'agence responsable du projet (appelée elle aussi *Titanic Quarter*), les exigences dictées par la situation spécifique du lieu ne sont pas prises en compte. Sont oblitérées les questions de l'éclatement communautaire de Belfast ainsi que l'emplacement du projet dans un quartier protestant à forte tradition loyaliste, dont l'histoire ouvrière est inextricablement liée à l'ancien chantier naval¹¹⁴⁷. En souhaitant concevoir un projet qui serait commun et ouvert à tous, les architectes font le choix d'effacer tout signe d'appartenance identitaire loyaliste. Or, en Irlande du Nord, les lieux ne sont pas neutres ; ils sont, au contraire, souvent habités par des symboles identitaires. En évitant de mentionner l'attache identitaire du lieu, les architectes échouent dans une mission de 'diversité culturelle' : en n'intégrant pas l'identité préexistante du lieu, ils excluent un élément important pour la population locale. Le risque inhérent à cette démarche réside dans la possibilité d'accroître le sentiment de marginalisation de cette population.

Précisément, depuis les accords de paix de 1998, plusieurs aspects de la vie politique, sécuritaire, économique et sociale de l'Irlande du Nord ont changé. D'abord, depuis mai 2007, un gouvernement régional est en place à Stormont partagé entre les partis antagonistes¹¹⁴⁸. Le 8 mai 2007 plus exactement, le Révérend Ian Paisley¹¹⁴⁹ du parti DUP, *Democratic Unionist Party*, et Gerry Adams du *Sinn Féin* ont accepté de prendre la direction de l'Exécutif nord-irlandais conjointement. Ensuite, les paramilitaires se sont progressivement engagés dans la voie de la démilitarisation. La Commission internationale, *Independent International Commission on Decommissioning* (IICD) a officiellement reconnu en 2005 que l'arsenal de la PIRA avait été détruit ; plus récemment, en juin 2009, les groupes loyalistes de l'*Ulster Volunteer Force* (UVF) et des *Red Hand Commando* (RHC) ont déclaré avoir détruit leurs armes et l'*Ulster Defence Association* (UDA) s'est également engagé dans cette voie.

Mais, certains groupes de populations, notamment dans les quartiers loyalistes et républicains, estiment qu'eux ne bénéficient pas de ces avancées et que leur situation sociale (pauvreté, chômage, logements insalubres) ou politique (représentation politique lors des

¹¹⁴⁷ Voir notamment ce qu'en dit l'association d'histoire locale *East Belfast Historical Society* sur leur site : www.ebhs.org.uk (consulté le 8 mai 2008).

¹¹⁴⁸ Le parlement régional (assemblée et exécutif) décidé en 1998, fonctionne d'abord à partir du premier décembre 1999. Il est suspendu pendant quelques mois en 2000 (de février à mai) à cause d'un engagement trop faible de la part de la PIRA dans le processus de démilitarisation (*decommissioning*). Il reprend ses fonctions le 30 mai 2000, mais se trouve suspendu pour un jour toutes les six semaines (le Premier ministre David Trimble ayant démissionné le 1^{er} juillet, ce délai de six semaines doit permettre à l'assemblée de choisir un Premier ministre d'un commun accord). Finalement, David Trimble est réélu Premier ministre le 6 novembre 2001. Après une existence très discontinue, l'assemblée et l'exécutif reprennent finalement leur fonction en mai 2007 suite à un accord historique entre les partis désormais majoritaires du *Sinn Féin* et du DUP.

¹¹⁴⁹ Le dirigeant charismatique du parti *Democratic Ulster Party* (DUP) a néanmoins démissionné de son poste en mars 2008. Il a été remplacé par Peter Robinson.

élections) ne s'améliore pas¹¹⁵⁰. Le projet de développement dont nous venons de parler, *Titanic Quarter*, et les discours véhiculés par ses promoteurs peuvent contribuer à accroître ce sentiment d'exclusion. Or, il existe un lien de causalité entre la marginalisation et le recours à la violence. Précisément, des événements récents ont démontré que certaines personnes sont toujours disposées à y avoir recours : nous pensons notamment aux homicides perpétrés par des groupes républicains dissidents (*Real IRA* et *Continuity IRA*) en mars 2009 contre des soldats britanniques et un membre de la police nord-irlandaise nouvellement réformée (*Police Service of Northern Ireland*, PSNI). Nous viennent également à l'esprit les émeutes éclatant dans le contexte des défilés orangistes entre avril et septembre, dans lesquelles prennent part des jeunes loyalistes ou républicains. Ces formes d'agitation se répètent chaque année depuis les années 1990¹¹⁵¹. Il ressort de la lecture de la presse nord-irlandaise que d'autres formes de violence existent, dont les homicides liés à des règlements de compte internes parmi les loyalistes ou les actes d'intimidation divers destinés aux membres d'autres communautés.

Dans un rapport publié en 2002, un portrait négatif de la situation des relations communautaires est dressé :

Les preuves examinées ci-dessus ne suggèrent pas que des progrès significatifs aient été faits vers une société plus tolérante ou accueillante. Malgré quelques preuves positives au niveau de la base, et une augmentation significative du nombre d'écoles intégrées et des enfants qui s'y inscrivent, le niveau d'échange dans notre société dans l'éducation, le logement et les relations personnelles reste limité. Les attitudes et la tolérance entre les protestants, les catholiques et les groupes de minorités ethniques continuent de montrer des niveaux bas de tolérance ou d'appréciation de la diversité, et les taux de criminalité suggèrent des niveaux de violence sectaire en augmentation.¹¹⁵²

¹¹⁵⁰ Par exemple, Steve Bruce avait mis en exergue les sentiments d'inquiétude et de malaise ressentis par de nombreux loyalistes au début des années 1990 déjà, face à ce qu'ils considéraient être des faveurs accordées par le Royaume-Uni aux nationalistes. Voir Steve Bruce, *The Edge of the Union: the Ulster Loyalist Political Vision*, Oxford et New York, Oxford University Press, 1994.

¹¹⁵¹ Voir à ce propos les rapports annuels de l'organe de gestion des défilés, *Parades Commission*. Ils sont disponibles à : www.paradescommission.org (consulté le 18 juillet 2009).

¹¹⁵² Jeremy Harbison, *Review of Community Relations Policy*, Belfast, Office of the First Minister and Deputy First Minister, janvier 2002, Annexe IX, p. 87 : "The evidence reviewed above does not suggest that significant progress has been made towards a more tolerant or inclusive society. Despite some positive evidence at grass roots level, and significant increase in the number of integrated schools and children attending them, the amount of sharing in our society in education, housing and personal relationships remains limited. Attitudes and tolerance between Protestant, Catholic and Ethnic Minority Communities continues to portray low levels of tolerance or appreciation of diversity, and measures of crime suggest increasing levels of sectarian violence."

L'actualité des dernières années confirme ces développements et démontre que la violence sectaire contemporaine, plutôt que d'être la manifestation d'une tradition, répond au contexte social, économique et politique immédiat. Le véritable défi pour les pouvoirs publics consiste alors à trouver des moyens de valoriser les cultures dites locales (nationalistes et unionistes) et de les intégrer dans les nouveaux projets, afin d'associer identités traditionnelles et modernité. Des initiatives engagées localement par des militants associatifs y contribuent, notamment les projets naissants de résolution de conflit visant à répondre aux besoins des groupes marginalisés.

Une de ces initiatives a retenu notre attention. Elle regroupe des personnalités déjà mentionnées dans cette étude, dont Jackie Hewitt et Joe Camplisson. Nous avons observé qu'ils partageaient une philosophie fondée sur le principe de l'autogestion (autogestion dans le sens de développement des capacités à gérer les difficultés économiques, politiques, sociales ou éducatives par soi-même). Nous avons mentionné l'implication de certains d'entre eux dans un processus de résolution de conflit en Moldavie par l'entremise de l'organisation nord-irlandaise MICOM. Il semble opportun de décrire ici la suite qui a été donnée à l'expérience moldave.

Les participants à ce travail, regroupés dans l'association *Local Community Initiative* (LCI) ont donné naissance à un processus de résolution de conflit en Irlande du Nord¹¹⁵³. Leurs réflexions, menées à partir de 1997 sur la possibilité d'un tel travail, se sont greffées à un processus de changement engagé au sein de l'UDA (*Ulster Defence Association*) par l'entremise de son groupe de réflexion appelé UPRG (*Ulster Political Research Group*). Ainsi, dans un communiqué diffusé en novembre 2004, l'UPRG délimite de nouveaux champs d'action dont les objectifs sont de créer les conditions dans lesquelles ni l'UDA (*Ulster Defence Association*), ni l'UFF (*Ulster Freedom Fighters*) n'auront plus lieu d'exister. En d'autres termes, ils souhaitent exclure la méthode paramilitaire de leur système d'action et trouver de nouvelles stratégies permettant de travailler avec les autres (gouvernements, républicains, etc.) pour améliorer l'environnement et les conditions de vie¹¹⁵⁴.

¹¹⁵³ L'auteur de cette étude a rédigé deux articles décrivant l'initiative, qui sont actuellement sous presse. Il s'agit de 'Loyalists of the UDA in Northern Ireland in the 2000s: Resistance and Resignation', Colloque de la SOFEIR *Irlande : Conformismes et Résistances*, France, Université de Lille III, mars 2009 et de 'Loyalism and Peacebuilding in the 2000s', article qui sera publié en automne 2010 dans un livre édité par l'Université de Liverpool sur les différentes initiatives de résolution de conflit en Irlande du Nord.

¹¹⁵⁴ Le communiqué est mentionné puis décrit dans Farset Community Think Tanks, *Conflict Transformation Initiative, Loyalism in Transition: 1, A New Reality?*, Newtownabbey, Island Publications, n°79, 2006, p. 7.

L'UPRG conduit par la suite une grande campagne de consultation auprès de la population loyaliste et des membres de l'UDA. Michael Hall publie certaines des opinions et réactions exprimées lors de la phase de consultation afin d'ouvrir le débat au plus grand nombre et de tenter ainsi de mobiliser la communauté loyaliste autour de la question des changements possibles dans le système d'action¹¹⁵⁵. L'étape suivante a consisté à créer un groupe responsable de la nouvelle initiative, *Conflict Transformation Initiative: Loyalism in Transition* (CTI), qui est soutenu par le MICOM¹¹⁵⁶. Le premier document de ce groupe établit une liste des problèmes rencontrés par la communauté loyaliste auxquels ils voudraient trouver des réponses. Ils parlent notamment du sentiment de détachement vis-à-vis des accords de paix signés en 1998, prédominant parmi la population loyaliste, ainsi que du sentiment d'exclusion. Les membres de CTI estiment que les structures et les programmes mis en place suite à l'accord du Vendredi Saint ne prennent pas en compte les besoins des loyalistes. Ils mentionnent l'aliénation de la jeunesse loyaliste et regrettent, par ailleurs, l'absence de représentation politique au niveau local pour les populations loyalistes démunies¹¹⁵⁷. Nous apprenons ensuite que, dans une démarche de sollicitation de l'aide d'experts, le groupe CTI prend contact en 2005 avec des membres de Farset tels que Jackie Hewitt et de MICOM, dont Joe Camplisson, et organise une conférence internationale marquant ainsi publiquement l'engagement de l'UDA dans un processus de résolution de conflit¹¹⁵⁸. Dans un premier temps, ce processus consiste à mettre en place des outils de développement social, politique et économique pour et par les populations loyalistes à travers une stratégie de CD(1). Deuxièmement, CTI organise, avec l'aide de MICOM, des soirées d'échanges regroupant des catholiques et des protestants. Des représentants associatifs, politiques et des citoyens sont invités. A ce jour, trois soirées ont été organisées. Elles sont présentées sous la forme d'ateliers focalisant sur un point (la réduction des préjugés ou la transformation des communautés). Les organisateurs deviennent un groupe à proprement parler, dénommé *Standing Northern Ireland Peacebuilding Project* (SNIPP), dont les objectifs sont décrits par Joe Camplisson en avril 2008 :

¹¹⁵⁵ *Ibid.*

¹¹⁵⁶ La liste des soutiens est disponible dans Farset Community Think Tanks Project, *Conflict Transformation Initiative, Loyalism in Transition: 1, A New Reality?*, op. cit., pp. 23-24.

¹¹⁵⁷ Pour la liste des problèmes voir Farset Community Think Tanks Project, *Conflict Transformation Initiative, Loyalism in Transition: 1, A New Reality?*, op. cit., pp. 19-22.

¹¹⁵⁸ La conférence réunit des membres de l'UDA, l'UPRG, des intervenants moldaves, israéliens et palestiniens ainsi qu'un certain nombre de facilitateurs. Voir la liste précise dans Farset Community Think Tanks, *Conflict Transformation Initiative, Loyalism in Transition: 2, Learning from Others in Conflict*, Newtownabbey, Island Publications, n°80, 2007, p. 4.

SNIPP est la pierre angulaire d'une tentative autogérée fondée sur la population locale visant à arrêter le conflit sectaire et ses causes. C'est la partie interdénominationnelle et intra-culturelle d'une stratégie de *community development* facilitée par MICOM ambitionnant la résolution du conflit.¹¹⁵⁹

Les objectifs de SNIPP (*Standing Northern Ireland Peacebuilding Project*) représentent le mariage entre les principes anciens de CD(1) et de l'autogestion avec la méthode de la résolution de conflit. SNIPP (*Standing Northern Ireland Peacebuilding Project*) regroupe à ce jour des dirigeants loyalistes et républicains. Il représente une initiative de résolution de conflit et de rapprochement communautaire significative car il se fonde, comme le programme européen des Partenariats, sur l'idée que la société a potentiellement des capacités pour mener à bien ces transformations (aptitudes organisationnelles, relationnelles, etc.). Il s'agit par ailleurs, dans les deux cas, d'un processus collectif dont les contraintes sont connues et acceptées par les participants, signifiant que l'approche proposée est considérée pertinente et de bonne qualité.

L'existence d'un réseau de solidarité mixte et plus souple qu'auparavant, dont nous avons longuement parlé, favorise l'émergence et le développement de ce genre d'initiatives où les acteurs du conflit, dans ce cas les anciens militants des groupes paramilitaires, s'engagent maintenant dans des activités de construction de la paix. Les styles de réponses apportées au conflit se diversifient et se multiplient. Dans ce domaine, la variété des modes d'actions ainsi que des participants, et leur qualité, attestent d'une grande vitalité. En référence à une souhaitable dimension « organique », telle qu'elle a été prônée par Lederach, cette étude a permis de constater que, à partir des années 1990, les acteurs placés dans les sphères différentes du bas, du milieu et du haut développaient des approches originales face au conflit communautaire, approches qui leur seyaient. Au niveau gouvernemental, l'objectif de bonnes relations sociétales est d'abord mis en œuvre par le truchement des directives PAFT (*Policy Appraisal and Fair Treatment*), pour être repris dans l'accord de 1998. Les autorités publiques souhaitent ensuite trouver des mécanismes permettant d'appliquer l'objectif en question grâce à la démarche de consultation aboutissant au document intitulé *A Shared Future. Policy and Strategic Framework for Good Relations in Northern Ireland*¹¹⁶⁰.

¹¹⁵⁹ Joe Camplisson dans un document interne du projet SNIPP intitulé "SNIPP Profile, Draft by Joe Camplisson, April 21 2008", document non publié, p. 1 : "SNIPP is the cornerstone of a local community orientated self help attempt at ending sectarian conflict and its causes. It is an inter-denominational, cross / cultural component within a MICOM facilitated Community Development strategy aimed at conflict resolution."

¹¹⁶⁰ Community Relations Unit, *A Shared Future. Policy and Strategic Framework for Good Relations in Northern Ireland*, op. cit. Disponible à : http://www.asharedfutureni.gov.uk/pdf_documents/gprs.pdf, document Internet consulté le 30 mai 2006.

Dès la création de l'organe du Conseil CRC en 1990, le programme officiel de CR trouve un écho favorable auprès de certaines populations dites du milieu et du bas, touchant notamment les associations relativement bien organisées et ouvertes aux messages de réconciliation. Nous avons noté qu'un groupe d'intellectuels nord-irlandais s'y impliquait dans une recherche de moyens de lutter contre le clivage communautaire. , tout comme une certaine catégorie d'associations. Finalement, nous avons également constaté le développement d'initiatives de rapprochement d'un autre genre parmi les populations dites du bas. A la lumière de ces constatations, nous pouvons donc conclure que ces signes indiquent que les stratégies de *peacebuilding* se trouvent engagées dans un mouvement vers la complémentarité, dans le sens où les lacunes d'une approche sont comblées par les apports d'une autre. Ce phénomène peut contribuer à pacifier les relations entre les communautés et à normaliser les liens sociaux en général. Mais, au vu des réticences exprimées face au programme de CR par certains militants associatifs, on voit également qu'une approche conçue par une sphère peut difficilement être imposée à une autre. Elle doit d'abord lui correspondre. Il faut que les acteurs aient confiance dans la stratégie et ses initiateurs. Trouver une approche de réponse au conflit qui soit adaptée et à laquelle les participants souhaitent adhérer représente ainsi une étape compliquée. Comme le disaient les responsables du groupe¹¹⁶¹ de réflexion loyaliste *Ulster Political Research Group* (UPRG) en 1987, il ne suffit pas de désirer la paix, encore faut-il arriver à concevoir le « mécanisme » permettant de s'acheminer vers elle.

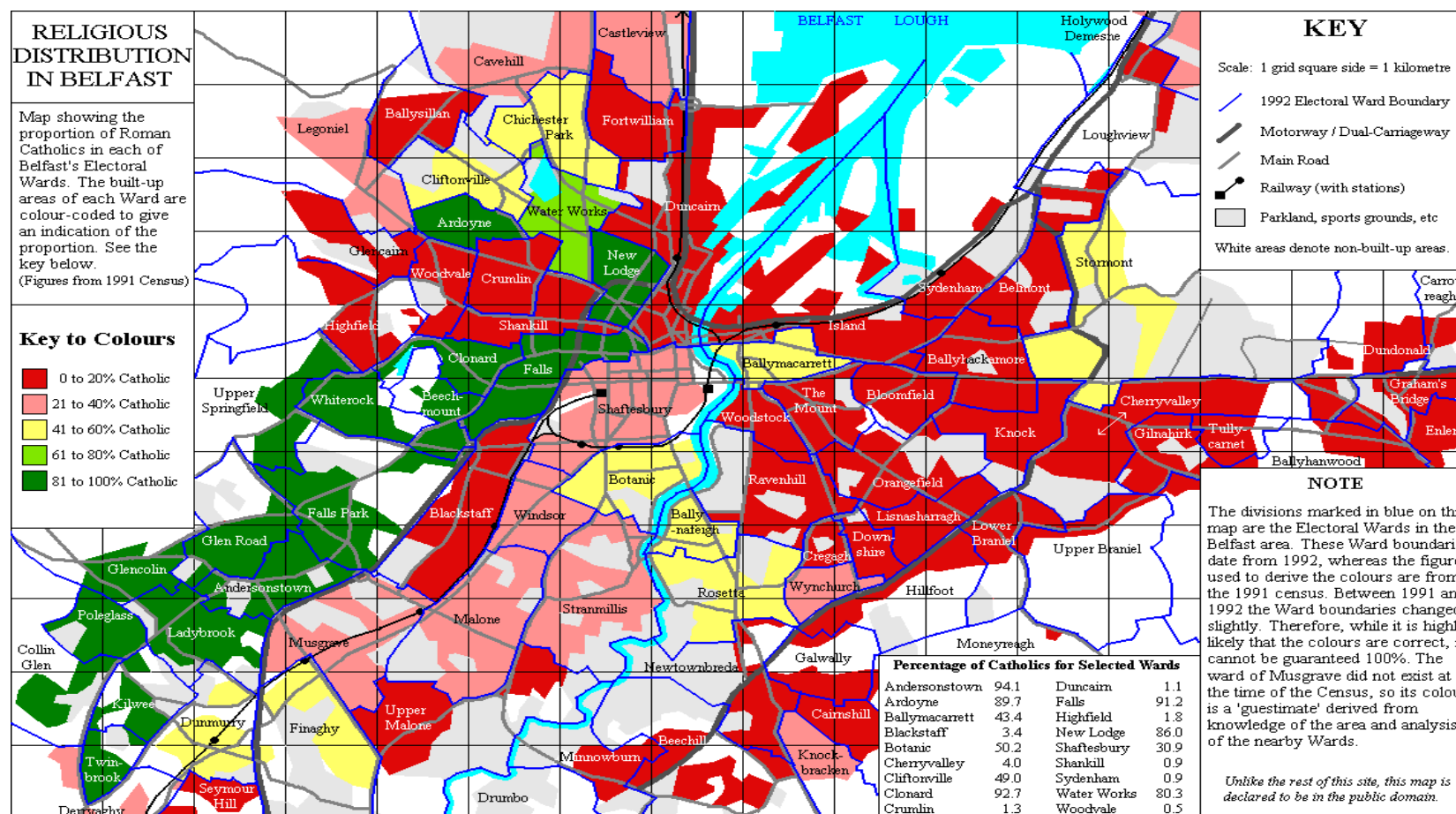
¹¹⁶¹ Les membres du groupe de réflexion UPRG s'exprimaient ainsi en janvier 1987 : "It is our firm conviction that the vast majority of both religious communities long for peace, reconciliation and the chance to create a better future for their children. But longing is not enough; there must be a mechanism created to harness the love, generosity, courage and integrity of Ulster people in both religious communities and direct its great power towards the light of a new beginning." Extrait de *Common Sense*, Belfast, Ulster Political Research Group, 1987, Introduction. La citation a été mise en exergue en début de thèse.

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE A – CARTE DE BELFAST	408
ANNEXE B – CHRONOLOGIE	409
ANNEXE C – LES MINISTRES DE CR (1969-1974)	418
ANNEXE D – LES PROJETS/TEXTES DE LOI	419
1. <i>Ministry of Community Relations Bill (Northern Ireland) 1969</i>	419
2. <i>Community Relations Act (Northern Ireland) 1969</i>	421
3. <i>Race Relations Act 1968</i>	425
ANNEXE E – LES SIX METHODES DE CD PAR H. GRIFFITHS.....	427
ANNEXE F – LE DEVELOPPEMENT DES GROUPES PAR W. BIDDLE	431
ANNEXE G – LES DIFFERENTES ETAPES DE REGLEMENT ET DE RESOLUTION DE CONFLIT PAR N. BALL.....	432
ANNEXE H - ENTRETIENS	433
1. Joe Camplisson accompagné de Michael Hall. 26-29 septembre 2005, Farset International, Springfield Road, Belfast	433
2. Maurna Crozier. 5 septembre 2006, bureaux du Conseil CRC, Murray Street, Belfast	441
3. Jim Fitzpatrick accompagné de Joe Camplisson. 28 septembre 2005, siège du journal <i>The Irish News</i> , Donegall Street, Belfast.....	452
4. Hugh Frazer. 4 septembre 2006, Kenilworth Road, Dublin	457
5. Hywel Griffiths, 8 avril 2005, Cardiff.....	471
6. Maurice Hayes. 7 décembre 2004, Leinster House, Kildare Street, Dublin....	488
7. Jackie Hewitt. 27 septembre 2005, Farset International, Springfield Road, Belfast	498

ANNEXE A – CARTE DE BELFAST



Source : Carte issue du Site Internet : www.irelandstory.com à partir des résultats du recensement de 1991. Auteur : Wesley Johnston. Adresse exacte : www.wesleyjohnston.com/users/ireland/maps/towns/belfast_religion.gif

ANNEXE B – CHRONOLOGIE

Année	Irlande	Westminster	Irlande du Nord	Le ministère de CR	La Commission de CR	Secteur associatif
1963			25 mars : Terence O'Neill devient Premier ministre			
1965		8 novembre : <i>Race Relations Act</i> 1965				
1966		31 mars : Elections législatives : Victoire Travilliste. Premier ministre, Wilson				
1968		26 novembre : <i>Race Relations Act</i> 1968				Développement du travail associatif militant (<i>community work</i>)
1969			Janvier : Marche organisée par <i>People's Democracy (Burntollet)</i>			
			28 avril : Démission de T. O'Neill			
			1 mai : Remaniement : Nouveau Premier ministre J. Chichester-Clark			
	18 juin : Elections législatives : Victoire de Fianna Fáil. Premier ministre, J. Lynch		Juin : Rapport Bateman sur les doléances des citoyens			
			Août : Période de défilés orangistes (violences)	Août : Annonce de la création d'un dispositif de CR		
		19 août : Déclaration officielle des gouvernements britannique et nord irlandais				
		27 août : Visite de J. Callaghan à Belfast				
		29 août : Déclaration officielle des gouvernements britannique et nord irlandais				
			12 septembre : Rapport Cameron			

Année	Irlande	Westminster	Irlande du Nord	Le ministère de CR	La Commission de CR	Secteur associatif
			19 septembre : Rapport provisoire de la Commission Bateman sur les relations communautaires			
			30 septembre : Rapport Bateman présenté au Premier ministre			
			1 octobre : Rapport Bateman présenté au Cabinet			
			7 octobre : Le ministre de CR (Simpson) siège au parlement de Stormont			
		9/10 octobre : Nouvelle visite de J. Callaghan. Déclaration officielle du gouvernement britannique et du gouvernement nord irlandais				
			28 octobre : <i>Ministry of Community Relations Act 1969</i>			
			25 novembre : <i>Commissioner for Complaints Act (Northern Ireland) 1969</i> <i>Electoral Law Act (Northern Ireland)</i>		11 novembre : <i>Community Relations Northern Ireland Act 1969</i>	
					Décembre : Premières réunions de la Commission	
1970		18 juin : Elections législatives : Victoire des Conservateurs. Premier ministre, Heath	Juin : Publication du rapport Macrory	Juin : <i>Social Need (Grants) Act (Northern Ireland) 1970</i>		
1971			Mars : Démission du Premier ministre Chichester-Clark. Nouveau Premier ministre Faulkner	Mars : Nouveau ministre Bleakley (NILP)	Mars : Premier rapport de la Commission	
			Mai : <i>Northern Ireland Housing Executive</i>			
			Août : Introduction de l'internement administratif		Août : Mise en place d'une cellule de crise	
				25 Septembre : Fin du mandat de Bleakley. Pas de remplaçant		
				26 octobre : Nouveau ministre McIvor (Unioniste)		
				Novembre : Projet d'expansion de la Commission		
1972			30 janvier : <i>Bloody Sunday</i>	Janvier : Refus du ministère de soutenir le projet d'expansion de la Commission. Recrutement de <i>Civil Liaison Officers</i>	Février : Démission du président Hayes. Président provisoire Dunlop	

Année	Irlande	Westminster	Irlande du Nord	Le ministère de CR	La Commission de CR	Secteur associatif
			Février : Local Government Act (Northern Ireland) 1972			
		30 mars : Administration directe en Irlande du Nord				
			Mars : Secrétaire d'Etat, Whitelaw (Conservateur)	Avril : Ministre britannique Lord Windelsham (Conservateur)	Avril : Démission du directeur Griffiths	
					1 mai : Nouveau président (à mi-temps) Rankin	
			31 juillet : Operation Motorman			
				Septembre : Demande d'expansion déposée par animateurs à la direction de la Commission		
1973					1 Janvier : Nouveau directeur Rowlands	
	28 février : Elections législatives : Coalition Fine Gael et Parti travailliste irlandais. Premier ministre, Cosgrave					
			28 juin : Elections parlementaires			
			18 juillet : Standing Advisory Commission on Human Rights			
			31 juillet : Première session de la nouvelle assemblée			
				Octobre : Projet de développement de la nouvelle direction		
			Décembre : Remaniement : Secrétaire d'Etat, Pym (Conservateur)	Novembre : Nouveau ministre de CR, Cooper (SDLP). Expansion des responsabilités	Décembre : Campagne de lobbying par CDO	
1974			1 janvier : Nouvel exécutif multipartite à Belfast. Premier ministre B. Faulkner (Unioniste)			
		28 février : Elections législatives : Victoire des Travaillistes. Premier ministre, Wilson	3 avril : Annonce de l'abolition de la Commission par le ministre Cooper			
			5 mars : Remaniement : Secrétaire d'Etat, Rees (Travailliste)			

Année	Irlande	Westminster	Irlande du Nord	Le ministère de CR	La Commission de CR	Secteur associatif
	Mai : Explosions à Dublin et Monaghan		Mai : Coupures d’électricité et grèves organisées par groupes d’action loyalistes			
			28 mai : Effondrement de l’Exécutif			
		Mai : Reprise de l’administration directe (suppression du ministère de CR)				
		10 octobre : Elections législatives : Victoire des Travailleurs. Premier ministre, Wilson			Décembre : Abolition de la Commission	
Année	Irlande	Westminster	Irlande du Nord	Secteur associatif		
1975			1 Mai : Elections des membres de Convention	Création de <i>Community Development Centre</i> Création de <i>Centre for Neighbourhood Development</i> Création de CONI (<i>Community Organisations in Northern Ireland</i>)		
1976		22 novembre : <i>Race Relations Act</i> 1976		Création de <i>Ulster Community Action Group</i> (UCAG) Création de <i>Community Education Forum</i>		
		5 avril : Démission de Wilson. Nouveau Premier ministre, Callaghan	5 mars : Suppression de la Convention			
			10 septembre : Remaniement : Secrétaire d’Etat, Mason (Travailliste)			
			1 décembre : <i>Fair Employment Act</i> 1976			
1977				Lancement du projet CARE à l’Université de Magee		
	16 juin : Elections législatives : Victoire de Fianna Fáil. Premier ministre, Lynch		Novembre : Nouveau plan de discussions entre partis politiques proposé par Mason	Décembre : Lancement du projet <i>Community Worker Research Project</i> (CWRP)		
1978				Création de <i>NI Voluntary Trust</i>		
1979				Dissolution de CONI		
		30 mars : Assassinat d’Airey Neave par la PIRA				
		3 mai : Elections législatives : Victoire du Parti conservateur. Premier ministre, Thatcher	5 mai : Remaniement : Secrétaire d’Etat, Atkins (Conservateur)			
	5 septembre : Rencontre entre J. Lynch et M. Thatcher					
		20 novembre : Proposition d’un projet de négociations multipartites (<i>Constitutional Conference</i>)				

Année	Irlande	Westminster	Irlande du Nord	Secteur associatif
1980				Financements non renouvelés à CEF, CWRP et CARE (université de Magee)
		7 janvier : Début de <i>Constitutional Conference</i>		
		24 mars : Fin de <i>Constitutional Conference</i>		
			27 octobre : Sept prisonniers républicains en grève de la faim (prison de Maze)	
			18 décembre : Interruption de la grève de la faim	
1981			Début des programmes <i>Action for Community Education</i> (ACE)	
			1 mars : Nouvelle grève de la faim à la prison de Maze lancée par Robert 'Bobby' Sands	
			Mai : Quatre prisonniers meurent en grève de la faim (dont Robert 'Bobby' Sands)	
	11 juin : Elections législatives : Coalition Fine Gael et Parti travailliste irlandais. Premier ministre, FitzGerald			
			8 juillet : Décès de deux grévistes de la faim	
			1 et 2 août : Décès de quatre grévistes	
			14 septembre : Remaniement : Secrétaire d'Etat, Prior (Conservateur)	
	6 novembre : Rencontre FitzGerald et Thatcher ; Création du <i>Anglo-Irish Inter-Governmental Council</i>			
			16 Février : Ouverture de <i>rolling devolution</i>	
1982	18 février : Elections législatives : Victoire de Fianna Fáil. Premier ministre, Haughey			
			20 octobre : Elections en vue de l'Assemblée	

Année	Irlande	Westminster	Irlande du Nord	Secteur associatif
	24 novembre : Elections législatives: Coalition Fine Gael et Parti travailliste irlandais. Premier ministre, FitzGerald			
1983	11 mars : Mise en place du <i>The New Ireland Forum</i>	9 juin : Elections législatives : Victoire du Parti conservateur. Premier ministre, Thatcher		
1984	2 mai : Rapport <i>The New Ireland Forum Report</i>		11 septembre : Remaniement : Secrétaire d'Etat, Hurd (Cons.)	
		12 octobre : Attentat de Brighton		
	19 et 20 novembre : Rencontre FitzGerald et Thatcher			
1985			Retrait des financements ACE à Conway Mill. Début de <i>political vetting</i>	
			3 septembre : Remaniement : Secrétaire d'Etat, King (Cons.)	
	15 novembre : Accord de Hillsborough Mise en place de l' <i>International Fund for Ireland</i> (IFI)			
1986			3 mars : Journée d'action loyaliste contre l'accord de Hillsborough	
			23 juin : Fin de l'Assemblée	
			Juillet : Rassemblements loyalistes contre l'accord de Hillsborough	
			Août : Publication du rapport <i>Improving Community Relations</i> (Mari Fitzduff et Hugh Frazer)	
	6 octobre : Réunion de la Conférence anglo-irlandaise à Dublin			
1987	17 février : Elections législatives : Victoire de Fianna Fáil. Premier ministre, Haughey		Février : Lancement du programme d'aide à l'initiative économique <i>Belfast Action Teams</i>	
			10 avril : Journée de débat organisée par la SACHR autour du rapport de Mari Fitzduff et Hugh Frazer (<i>Improving Community Relations</i>)	
		11 juin : Elections législatives : Victoire des Conservateurs. Premier ministre, Thatcher		
			Septembre : Création de <i>Central Community Relations Unit</i> , CCRU	

1988			Début de rencontres secrètes entre Hume (SDLP) et Adams (Sinn Fein)		
			Création du <i>Cultural Traditions Group</i> (CTG)		
			Juillet : Lancement du programme <i>Making Belfast Work</i>		
Année	Irlande	Westminster	Irlande du Nord	Secteur associatif	Communauté européenne
1989			Début du programme de financement européen <i>Community Support Framework</i>		
					Développement de la notion de ‘partenariat’
			<i>Fair Employment Act</i> 1989		
			Début du programme <i>District Council Community Relations Programme</i>		
	15 juin : Elections législatives : Coalition Fianna Fáil et <i>Progressive Democrats</i> . Premier ministre, Haughey				
			Mars : Conférence <i>Varieties of Irishness</i>		
			24 juillet : Remaniement : Secrétaire d’Etat, Brooke (Cons.)		
1990			Publication du rapport <i>The Political Vetting of Community Work in Northern Ireland</i>		
			1 janvier : <i>Fair Employment Act, Northern Ireland</i> 1989		
			4 janvier : Création du <i>Community Relations Council</i> , CRC		
			Mars : Conférence <i>Varieties of Britishness</i>		
		22 novembre : Démission de Thatcher. Nouveau Premier ministre, Major			
1991			Rapport <i>A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland</i>		
			Lancement du programme <i>Targeting Social Need</i>		
			26 mars : <i>Brooke talks</i>		
			17 juin : Session de discussions sur l’avenir de l’Irlande du Nord avec les partis SDLP, <i>Alliance Party</i> , UUP et DUP		

Année	Irlande	Westminster	Irlande du Nord	Secteur associatif	Communauté européenne
1992		9 avril : Elections législatives : Victoire des Conservateurs. Premier ministre, Major	10 avril : Remaniement : Secrétaire d'Etat, Mayhew (Cons.). Début des <i>Mayhew talks</i>		
	25 novembre : Elections législatives : Coalition Fianna Fáil et Parti travailliste irlandais. Premier ministre, Reynolds				
1993		Rencontres secrètes entre le Sinn Féin et le gouvernement britannique			
			Avril : Publication de <i>Hume-Adams document</i>		
			23 octobre : Bombe de PIRA dans restaurant fast-food (Shankill Road)		
		15 décembre : <i>The Joint Declaration</i> par Reynolds et Major	22 décembre : <i>Policy Appraisal and Fair Treatment</i> (PAFT)		
1994			Renouvellement du programme européen <i>Community Support Framework</i>		
			31 août : Déclaration d'un cessez-le-feu par la PIRA		
			13 octobre : Déclaration d'un cessez-le-feu par les paramilitaires loyalistes		
	15 décembre : Elections législatives : Coalition Fine Gael, Travaillistes irlandais et <i>Democratic Left</i> . Premier ministre, Bruton				
1995			Lancement du projet <i>European Union Special Support Programme for Peace and Reconciliation</i> (EUSSPPR), (PEACE I)		
			Publication du rapport <i>Community Development, Education and Community Relations</i>		
	22 février : Feuille de route proposée par Premiers ministres irlandais et britannique (<i>Framework Documents</i>)		Eté : Crise à Drumcree (Portadown)		
1996			9 février : Fin de trêve de PIRA		
			Mars : Conférence <i>Varieties of Scottishness</i>		
			30 mai : Elections au <i>Northern Ireland Forum</i>		

Année	Irlande	Westminster	Irlande du Nord	Secteur associatif	Communauté européenne
			Eté : Crise à Drumcree (Portadown)		
1997		1 mai : Elections législatives : Victoire des Travailleurs. Premier ministre, Blair	3 mai : Remaniement : Secrétaire d'Etat, Mowlam (Travailleuse)		
	6 juin : Elections législatives : Coalition Fianna Fáil et <i>Progressive Democrats</i> . Premier ministre, Ahern			Juin : Débuts d'une initiative de construction de la paix dans le milieu associatif et paramilitaire (<i>Local Community Initiative</i>)	
			20 juillet : Déclaration d'un cessez-le-feu par la PIRA		
			Eté : Crise à Drumcree (Portadown)		
			15 septembre : Début de discussions incluant tous les partis politiques		
1998	10 avril : <i>Good Friday Agreement</i>				
			25 juin : Elections parlementaires		
			Eté : Crise à Drumcree (Portadown)		
	19 novembre : <i>Northern Ireland Act 1998</i>				

ANNEXE C – LES MINISTRES DE CR (1969-1974)

Dr Robert Simpson (Unioniste)	décembre 1969 – mars 1971
D.W. Bleakley (Parti travailliste nord-irlandais)	mars – septembre 1971
<i>Poste vacant</i> ¹¹⁶²	25 septembre – 26 octobre 1971
W. B. McIvor (Unioniste)	26 octobre 1971 – mars 1972
William van Straubenzee (Conservateur)	mars et avril 1972
Lord Windlesham (Conservateur)	avril 1972 – novembre 1973
Ivan Cooper (SDLP)	novembre 1973 – mai 1974

¹¹⁶² Bleakley quitte son poste au milieu d'une crise grave, suite à l'introduction de la loi *internement* en août 1971. De plus, comme nous l'avons déjà indiqué, la position de ministre de CR est difficile étant donné que le champ de travail du ministère de CR représente une nouveauté en Irlande du Nord mais aussi un exercice politique compliqué, au regard notamment de la culture unioniste de marginalisation des catholiques. De plus, il faut trouver parmi les unionistes des représentants politiques qui soient 'acceptables' aux yeux des catholiques. Voir par exemple les conditions de recrutement de Basil McIvor en octobre 1971 dans Basil McIvor, *Hope Deferred, Experiences of an Irish Unionist*, Belfast, The Blackstaff Press, 1998, p. 73.

ANNEXE D – LES PROJETS/TEXTES DE LOI

1. Ministry of Community Relations Bill (Northern Ireland) 1969

CONFIDENTIAL

Ministry of Community Relations Bill (Northern Ireland)

ARRANGEMENT OF CLAUSES

Clause

1. Establishment of Ministry of Community Relations.
2. Short title.

1969

Ministry of Community Relations

CR. —

1

A BILL

To provide for the establishment of a Ministry of Community Relations for Northern Ireland; and for purposes connected therewith.

BE it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, and the Senate and the House of Commons of Northern Ireland in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:—

- 5 1.—(1) On and after the appointed day, there shall be established a department to be known as the Ministry of Community Relations for Northern Ireland, the head of which shall be a Minister of Northern Ireland under the title of the Minister of Community Relations for Northern Ireland. Establishment of Ministry of Community Relations.
- 10 (2) The Ministry of Community Relations shall be the department for formulating and sponsoring policies for the improvement of community relations in Northern Ireland and for assisting in the administration of the public services so as to improve those relations.
- 15 (3) The provisions of section 1 (3) and sections 2 and 3 of the Ministries of Northern Ireland Act (Northern Ireland) 1921 (which relate to the distribution of business, the seal, style and acts of a Ministry and evidence of those acts) and section 4 of the Administrative Provisions Act (Northern Ireland) 1925 (which charges administrative expenses upon moneys provided by Parliament) shall apply to the Ministry of Community Relations.
- 20 (4) At the end of section 5 of the Administrative Provisions Act (Northern Ireland) 1925 (which makes provision for the designation of Ministries for the purposes of Acts of Parliament) there shall be added the following:—

CAB/4/1478/9

"The expression 'Ministry of Community Relations' shall mean the Ministry of Community Relations for Northern Ireland: and references to the relevant Minister shall be construed accordingly."

(5) In this section "appointed day" means such day as the Governor of Northern Ireland may by Order in Council appoint to be the appointed day for the purposes of this section. 5

(6) *There may be defrayed out of moneys provided by Parliament any increase attributable to the provisions of this Act in any sums which by or under any other enactment may be so defrayed.* 10

ort title.

2. This Act may be cited as the Ministry of Community Relations Act (Northern Ireland) 1969.

Ministry of Community Relations

A

Bill

To provide for the establishment of a Ministry of Community Relations for Northern Ireland; and for purposes connected therewith.

DRAFT (2)

25th September, 1969

BELFAST

PRINTED BY BELL, LOGAN & CARSWELL, LIMITED
FOR THE CONTROLLER OF H.M. STATIONERY OFFICE
being the Officer appointed to print the Acts
of the Parliament of Northern Ireland

PUBLISHED BY

HER MAJESTY'S STATIONERY OFFICE

Price 9d. [4p] net

PRINTED IN NORTHERN IRELAND

SEN 337 00000 0

[Bill No. 2]

Source : Ministry of Community Relations Bill (Northern Ireland), Draft (2), 25 septembre 1969, Belfast, HMSO, 1969, CAB/4/1478/9, in *Cabinet Meeting 2nd October 1969*, Offices of the Cabinet, Stormont, CAB/4/1478, 1969.

2. Community Relations Act (Northern Ireland) 1969

1969. Chapter 23

An Act to provide for the appointment and functions of a Commission to foster harmonious relations throughout the community and for purposes connected therewith.

[11th November 1969]

BE it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, and the Senate and the House of Commons of Northern Ireland in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:-

1. (1) There shall be established a Commission to be known as the Northern Ireland Community Relations Commission (in this Act referred to as "the Commission") which shall consist of a Chairman and not fewer than five or more than nine other members appointed by the Governor, of which other members one shall be the Northern Ireland Commissioner for Complaints and one shall be the Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration. Establishment of the Commission.
- (2) The provisions of the Schedule shall have effect with respect to the Commission.
- (3) It shall be the duty of the Commission-
 - (a) to encourage the establishment of, and assist others to take steps to secure the establishment of, harmonious community relations and to co-ordinate the measures adopted for that purpose by others;
 - (b) to advise any Minister of Northern Ireland on any matter referred to the Commission by him and to make recommendations to him on any matter which the Commission consider should be brought to his attention;
 - (c) to promote the understanding of, and acceptance of, any recommendation made by the Northern Ireland Commissioner for Complaints which appears to the Commission to be of importance in improving community relations;
 - (d) to develop, and secure the adoption of, educational programmes intended to eliminate or discourage discriminatory practices; and
 - (e) to carry out any functions conferred on them by or under any other transferred provision (including subsection (4)) within the meaning of section 1 (g) of the Interpretation Act (Northern Ireland) 1954.
- (4) The Governor may by Order in Council add to or extend the functions of the Commission but he shall not be recommended to make any Order in Council under this subsection until a draft thereof has been laid before Parliament and approved by a resolution of each House of Parliament.
- (5) For the purpose of discharging their functions under subsection (3) (a) the

Commission may-

- (a) establish services for giving advice on community relations to local and other bodies or persons concerned with such relations and for collecting information with respect to such relations;
- (b) provide or arrange for the provision of courses of training in connection with community relations;
- (c) arrange or promote the holding of conferences on matters connected with community relations; and
- (d) with the approval of the Minister of Community Relations, appoint advisory committees for the purposes of such of their functions as the Commission think fit.

(6) Without prejudice to subsections (3) to (5), the Commission may give financial assistance to any persons or organisations appearing to the Commission to be concerned with community relations but shall not give any such assistance out of moneys provided by Parliament except with the approval of the Ministry of Finance given on the recommendation of the Ministry of Community Relations.

(7) The Commission shall make annual reports to the Minister of Community Relations with respect to the exercising of their functions; and the Minister of Community Relations shall lay any such report before Parliament.

- | | |
|--|---|
| <p>2. The Commission may with the consent of the Ministry of Community Relations and the approval of the Ministry of Finance give financial assistance towards the conduct of research into any matter connected with community relations.</p> | <p>Research and expenditure.</p> |
| <p>3. (1) In addition to its functions under section 1, the Commission shall consider any matter which the Northern Ireland Commissioner for Complaints may bring before them in connection with any exercise of his functions under the Commissioner for Complaints Act (Northern Ireland) 1969 and may give advice to him in respect of that matter, which advice the Commissioner may accept or reject as he thinks proper.</p> <p>(2) Any other member or members of the Commission may at the request of the said Commissioner join with him in any negotiation or discussion undertaken for the purposes of effecting a settlement of any matter investigated under the said Act of 1969.</p> <p>(3) Any matter brought before the Commission under subsection (1) and any such negotiation or discussion as is mentioned in subsection (2) shall be treated by the Commission as being in all respects confidential and in relation thereto, section 12 of the said Act of 1969 shall apply to the members of the Commission acting as such as it applies to the said Commissioner acting under that Act.</p> | <p>Assistance by Commission to the Commissioner for Complaints.</p> |
| <p>4. This Act may be cited as the Community Relations Act (Northern Ireland) 1969.</p> | <p>Short title.</p> |

SCHEDULE

Section 1

(2).

PROVISIONS AS TO THE COMMISSION

1. (1) A person (other than the Northern Ireland Commissioner for Complaints or the Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration) appointed to be a member of the Commission shall hold and vacate office under the terms of the instrument by which he is appointed, but may at any time by notice in writing resign his office.
 (2) If a person ceases to hold office as Northern Ireland Commissioner for Complaints or Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration he shall cease to be a member of the Commission.
 (3) Any person who previously held office as a member of the Commission shall be eligible for reappointment.
2. (1) The Commission may, with the consent of the Ministry of Community Relations and the approval of the Ministry of Finance as to numbers and conditions of service, employ such staff as they may consider necessary for the performance of their functions.
 (2) Without prejudice to paragraph (1) arrangements may be made for secretarial or other assistance to be provided for the Commission by officers of the Northern Ireland Commissioner for Complaints or of the Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration or of the civil service.
 (3) The Commission may in the case of such of their staff as may be approved by the Ministry of Community Relations with the concurrence of the Ministry of Finance pay to or in respect of them such pensions or gratuities, or make such payments towards the provision of pensions or gratuities as may be so approved.
3. The Ministry of Community Relations with the approval of the Ministry of Finance may pay to the Chairman and other members of the Commission (other than the Northern Ireland Commissioner for Complaints or the Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration) such remuneration, if any, or allowances as it may determine.
4. There may be defrayed out of moneys provided by Parliament the expenses of the Ministry of Community Relations under paragraph 3 together with, to such extent as that Ministry with the concurrence of the Ministry of Finance may approve, any other expenses of the Commission.
5. Notwithstanding anything in paragraph 4, the Commission may accept financial assistance otherwise than out of moneys provided by Parliament towards the defraying of their expenses.
6. In the Part substituted by section 10 of, and Schedule 3 to, the House of Commons Disqualification Act 1957 for Part 11 of Schedule 1 to that Act (which substituted Part specifies certain commissions, tribunals and other bodies all members of which are disqualified for membership of the Senate and of the House of Commons of Northern Ireland) the following entry shall be inserted at the appropriate point in alphabetical order:
 The Northern Ireland Community Relations Commission.

Source : *Community Relations Act (Northern Ireland) 1969*, Belfast, HMSO, 1969, disponible à l'adresse : <http://cain.ulst.ac.uk/hmso/cra1969.htm>

3. Race Relations Act 1968

PART III

MISCELLANEOUS AND GENERAL

25.—(1) There shall be constituted a Commission to be known as the Community Relations Commission consisting of a chairman and not more than eleven other members appointed by the Secretary of State.

(2) The provisions of Schedule 4 to this Act shall have effect with respect to the Commission.

(3) It shall be the duty of the Commission—

(a) to encourage the establishment of, and assist others to take steps to secure the establishment of, harmonious community relations and to co-ordinate on a national basis the measures adopted for that purpose by others; and

(b) to advise the Secretary of State on any matter referred to the Commission by him and to make recommendations to him on any matter which the Commission consider should be brought to his attention.

(4) For the purpose of discharging their functions under subsection (3)(a) above the Commission may—

(a) establish services for giving advice on community relations to local authorities and other local organisations concerned therewith and for collecting information with respect to community relations;

(b) provide courses of training in connection with community relations; and

(c) arrange or promote the holding of conferences on matters connected with community relations.

(5) Without prejudice to subsection (3) above, the Commission may—

(a) subject to subsection (6) below, give financial assistance to any local organisations appearing to the Commission to be concerned with community relations;

(b) with the approval of the Secretary of State, appoint advisory committees for the purpose of such of their functions as the Commission think fit.

(6) The Commission shall not give any financial assistance under subsection (5)(a) above out of moneys provided by Parliament except with the approval of the Secretary of State

and the consent of the Treasury.

(7) The Commission shall, at such times as the Secretary of State may direct, make annual reports to him with respect to the exercising of their functions; and the Secretary of State shall lay any such report before Parliament.

Source : Race Relations Act 1968, Londres, HMSO, 1968, Partie III, pp. 17-18. Disponible à l'adresse : www.opsi.gov.uk/acts/acts1968/pdf/ukpga_19680071_en.pdf

ANNEXE E – LES SIX METHODES DE CD PAR H. GRIFFITHS

The Aims and Objectives of Community Development*

HYWEL GRIFFITHS

* An address given at a Conference on Community Development and Education organized by Ayr County Council in November 1973

(...)

III. There are many Types of Community Development

If we are to understand the aims and objectives of community development then we must take into account the wide variety of different types of community development: the many approaches differentiated from one another by auspices, by type of agency, by setting, by method and by avowed purpose. More particularly we must look at their objectives and try to see if, despite their differences, they have elements in common. But if we are to pursue our inquiries further in order to understand fully what community development seeks to achieve then we must also take into account the reality of community action; whether it is externally promoted or not. We need to have some idea of who engages in community action, over what issues and in respect to what problems they become engaged, the manner of their engagement and the significance of what they are about. Let us begin by looking at different types of community development. It would not serve our purpose here to limit the selection of examples to a small range of types approximating to some preconceived model that we may have. I therefore propose to throw my net as widely as possible and draw in for consideration a wide range of activities all of which could, quite legitimately, be described in one way or another as community development. Whether it is called community development or whether the process is referred to by some other term is not of great significance. In each case we will be examining an approach which attempts to promote community action for the benefit of the participants even though frequently it may be undertaken in conjunction with some other motivation.

1. Community Work Type. This can be regarded as a professional approach to community development which has developed within the field of social work. It is a very recent extension of social work methodology and represents a marked contrast to that time when social work was almost completely dominated by case-work method; indeed the true significance of community work is that it represents a fundamental shift in the concept of social work. Influences contributing to that shift have included experiences in the United States of America, the realisation that the demand for social services are far in excess of what could be provided on a professional one to one basis, certain doubts about the value of institutionalisation as a means of dealing with certain social problems and, certainly in recent years, the stringent criticism of younger social workers who have tended to reject what they regard as symptom treatment. The objective of community work has been stated as the giving of aid and support to people who seek to secure more control over their lives.

2. Colonial Social Development Type. From the beginning of this century there has been much experimentation with problems of social development in those developing countries,

now independent, which once were served by a colonial administration. It is fashionable now to decry much of the work that was undertaken but what is seldom realised is that this vast social laboratory offered many opportunities for the trial and evaluation of a wide variety of social policies some of which produced considerable achievements. The principal characteristics of the main stream of this type of community development were the integration of economic and social development programmes together with education for self-management and for political development.

3. Urban Renewal Type. A number of different factors have contributed to the development of this approach to community development. The massive movement, sometimes compulsory movement, of people out from cluttered urban centres to peri-urban overspill estates and the fashionable new towns after the war solved some problems and created others. It came to be realised, as a survey some years ago in Liverpool showed,⁷ that social problems did not melt away when people were offered better housing. It was also realised that the massive resettlement of people in slum clearance schemes often broke-up social systems for people who depended upon them and who lacked the social skills and the resources to cope without them. And it also came to be realised that, even given the benefit of better housing in a better environment, the cost to the individuals concerned could, and frequently did, amount to ten years of upheaval and uncertainty.

There were various responses to these realisations. Community centres were built, local authorities encouraged the formation of community associations by making available financial aid of one kind or another;⁸ in new towns the fashion of building single central service complexes for the whole of the town gave way to the introduction of the concept of the neighbourhood unit;⁹ many local authorities appointed community development officers, or community liaison officers, and in some counties there was a move to turn all secondary schools into community colleges.

Through all these different activities a common theme, or purpose, could be distinguished which was to break down social isolation and give meaning to personal existence by encouraging the formation of social groups of different kinds who would organize their own affairs.

4. Adult Education Type. The relationship between traditional adult education and the development of working-class power is both intimate and of long standing. Those values of adult education of equalitarianism and egalitarianism were the battle cries of the disadvantaged and dispossessed mass who sought democratic remedies for their condition. Eloquent testimony of that relationship between political development and personal fulfilment on the one hand and a tremendous thirst for knowledge on the other is to be found in Michael Foot's biography of Nye Bevan.

Today the traditional concepts of adult education are like worn slippers no one wants to throw away but, overtaken by the products of the social revolution they helped to create, they are gradually being replaced by new concepts of life-long education.¹⁰ Instead we see today, in addition to a wide range of conventional adult education provision, experimental forms of adult education designed to inform and develop local leadership. We see also an increasing interest in such subjects as town planning, consumer affairs, conservation, development of organisational skills, regional development, social welfare, and citizens rights, etc.

This is an educational approach to community development which aims to give support to the development of community leaders, fosters concern for community life and enables communities to deal with contemporary problems.

5. The Institutional Type. This approach to community development has emerged in a number of fields, differing perhaps in rationale and purpose but with, conventionally, a similar methodology and approach which has been found wanting. Good examples of the approach referred to here are to be found in youth work and in the work of some churches. With regard to the former we have seen the development in recent years of a policy of youth and community work and with regard to the latter a variety of experimentation with the idea of the community church. In both cases what has happened is that a policy based upon a building to which supporters were attracted has, in recognition that support has fallen away and that buildings have become expensive millstones around the necks of providing organisations, been replaced by an outgoing into the community to give service and support to individuals in the community within the context of their everyday social relationships.¹¹

Recognising the interrelatedness of community life and also that problems and functions of life cannot be abstracted to be dealt with separately from the whole, this type of approach has as its objective the encouragement of those, for whom a service would formally have been provided, to take action on their own behalf and in addition to accept a responsibility for others.

6. The Idealist/Political Activist Type. Here we take into account the enormous upsurge of voluntary action to provide various kinds of social service amongst young people which frequently leads to the promotion of projects designed to induce social change. The motivation for this type of approach varies. For some the shock of realising how wretched the world is and how unjust is the nature of society leads them to make a personal attempt to reform that world which is so repellent. Others more politically motivated, usually fairly disillusioned socialists who have been rejected and in turn reject party politics as stifling and irrelevant, engage in community action directly with the aim of becoming leading participants of disadvantaged groups in taking militant action against what appears to be an unyielding bureaucracy. There are many examples of this kind of approach ranging from the formally organised Community Service Volunteers, Task Force, Young Volunteer Force through to the Child Poverty Action Group and further to individuals working alone with squatters groups or with branches of a Claimants' Union. The aims here would be mixed but would include giving practical expression to socialism by the encouragement of militant action and the obtaining of beneficial social change in the shortest possible time by the involvement of those whom the change would benefit.¹²

These examples of different types of approach to community development could be extended by the addition of others (notably the recent liberal acquisition of a policy of Community Politics)¹³ but it is sufficient for the purpose of illustrating the range and the variety of approach. In each case an attempt has been made to indicate the objectives which the people concerned would declare for themselves or which would appear to lie implicit in what they are doing. The variety of approach is only matched by the variety of the people who play a part. Some of them seek to intervene by means of exhortation, some teach, some give money, some give advice, some content themselves with giving advice when they are asked for money, some undertake research, some provide a service, some lead the march on the town hall, some keep their professional distance from direct involvement, some live in the community, some hold meetings in the community, some wear suits and ties, some wear dirty sweaters and jeans, some are of the short back and sides brigade, and others have to tie back their long hair.

(...)

REFERENCES

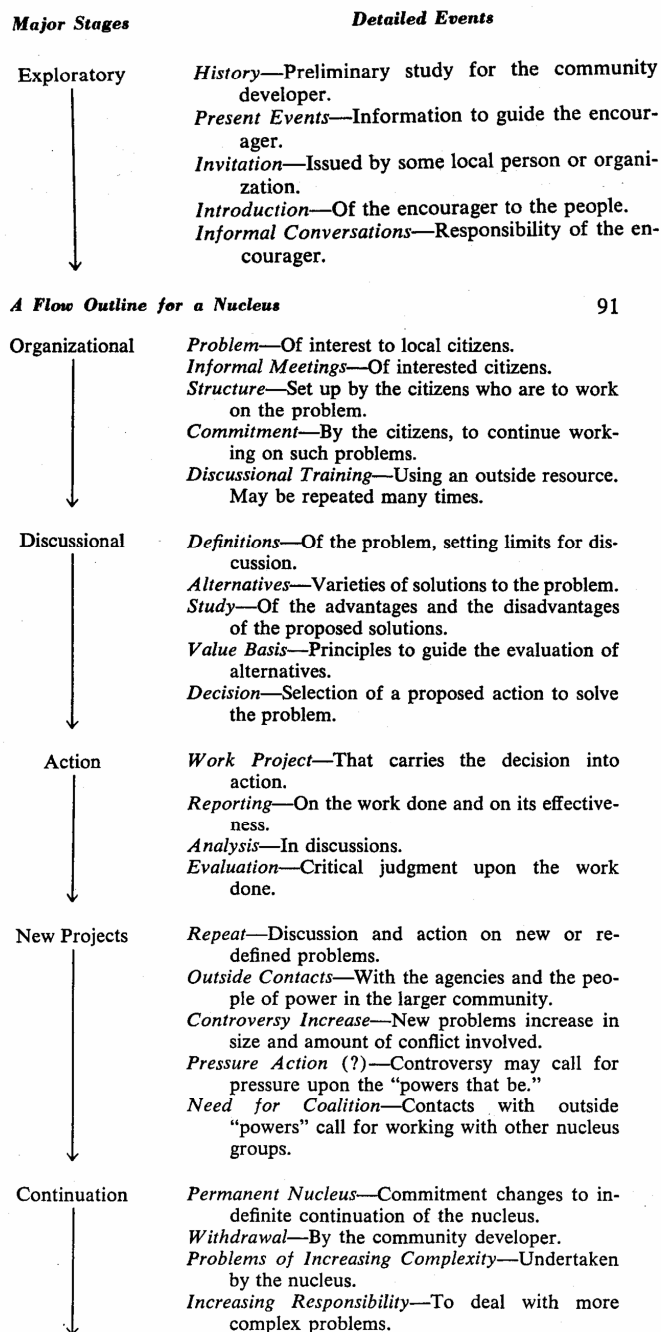
1. U.N. Economic and Social Affairs Dept. *Popular Participation in Development: Trends in Community Development*, 1971.
2. Calouste Gulbenkian Foundation. *Community Work and Social Change*. Longmann 1968.
3. See for example some cases in Batten, T. R. *The Human Factor in Community Work*. OUP, 1965.
4. Calouste Gulbenkian Foundation. *Current Issues in Community Work*. Routledge & Kegan Paul, 1973.
5. Calouste Gulbenkian Foundation, 1968. Op.cit. p. 30.
6. Central Office of Information. *Community Development: the British Contribution*. Pamphlet No.52, HMSO, 1962.
7. Liverpool City Planning Offices. *Social Malaise in Liverpool*, 1970. See also Boal Doherty & Pringle. *Spatial Distribution of some Social Problems in the Belfast Urban Area*, Queen's University of Belfast, Department of Geography, 1973.
8. Ministry of Education. *Community Centres*, HMSO, 1945.
9. Town and County Planning. *New Towns Come of Age*. January 1968. See also *British New Towns*, January 1970.
10. Paul Lengrand. *An Introduction to Lifelong Education*. Unesco, 1970.
11. George Lovell. *The Church and Community Development*. Grail Publications, 1972.
12. Calouste Gulbenkian Foundation, 1973. Op.cit. p. 38-66. See also Anne Lapping. *Community Action*. Fabian Tract 400. Also Richard Bryant. *Community Action*. British Journal Social Work. 2.2.
13. Graham Tope, Greves and Mole. *Liberals and the Community* published by the author, 1973.
14. *Community Action*. Fortnight Magazine Issue No. 68, 1973. Fortnight Publication, Belfast.
15. R. L. Warren. *Types of Purposive Social Change at the Community Level*. Brandeis University Paper No. 11, 1965.
16. Northern Ireland Community Relations Commission. *Annual Report*, 1972.
17. See Fortnight Magazine. Op.cit. p. 9.
18. Calouste Gulbenkian Foundation 1968. Op.cit. p. 80.
19. For further reference see Hawley et al. *The Study of Community Power*. Clio Press 1972.
20. *Ballymurphy*, 1973. Ballymurphy Tenants' Association. Belfast, 1973.
21. Sandy Row at the Enquiry. *Sandy Row Redevelopment Association*, Belfast, 1973.

Source : Hywel Griffiths, "The Aims and Objectives of Community Development", in *Community Development Journal. An International Forum*, vol.9, n°2, avril 1974, pp. 89-92.

ANNEXE F – LE DEVELOPPEMENT DES GROUPES PAR W. BIDDLE

BASIC NUCLEUS

An Outline for the Flow of Process



Source : W. Biddle avec la collaboration de Loureide J. Biddle, *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*, Londres, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965, pp. 90-91.

ANNEXE G – LES DIFFERENTES ETAPES DE REGLEMENT ET DE RESOLUTION DE CONFLIT PAR N. BALL

The Peace Process in Countries with Negotiated Peace Settlements

STAGES	Cessation of Conflict		Peacebuilding	
PHASES	<i>Negotiations</i>	<i>Cessation of Hostilities</i>	<i>Transition</i>	<i>Consolidation</i>
MAIN OBJECTIVES	Agreeing on key issues to enable fighting to stop	Signing peace accords Establishing cease-fire Separating forces	Establishing a government with adequate legitimacy to enable it to rule effectively Implementing reforms to build political institutions and establish security Inaugurating economic and social revitalization Promoting societal reconciliation	Continuing and deepening reform process Continuing economic and social recovery efforts Continuing promotion of societal reconciliation

Source : Nicole Ball, "The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies", in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Aall (eds), *Turbulent Peace. The Challenge of Managing International Conflict*, Washington, D.C., U.S. Institute of Peace, 2001, pp. 721-722.

ANNEXE H - ENTRETIENS

1. Joe Camplisson accompagné de Michael Hall. 26-29 septembre 2005, Farset International, Springfield Road, Belfast

J.E.: What can you remember about your work in the Commission?

J.C.: I learned a lot from H. Griffiths. He was drawn to the theory that underpinned my conflict resolution work and I can see why in a sense. The basic human needs theory that underpins my conflict resolution work is exactly the same as the theory that underpins community development but it's never mentioned as such, it's never described as such. Human needs were being mentioned but never in that context of a basic human needs theory of conflict resolution. You had to put that as a concept. It was never put in that way when we were employing CD as a strategy in the Commission. What we were looking at was a strategy which was aimed at improving CR in Northern Ireland and these communities which were seemed to be something that had broken down between the communities, and between these communities and government. So it was a question of a breakdown of relationships between governor and governed for a variety of reasons including revolutionary reasons and the sectarian, ethnic bit. So Griffiths would have been comfortable with the theory of conflict resolution which was underpinning what Burton was teaching, what Burton was bringing to the situation here in Northern Ireland in the 60s and the 70s.

It's only recently that I have recognised the similarity between the underpinning philosophy of Griffiths with his CD strategy. If you employ CD as a strategy, then it goes with a particular philosophical and theoretical approach which is different from the conventional approach by the United Nations and by the European Union. They would be advocating what's called the direct approach of CD. It's funding groups to be dealing with problems in a self-help way within local communities wherever they may be. So it tends to be dealing with problems in pockets and its whole philosophical approach is totally different. The indirect approach which Griffiths advocates is that which makes an appropriate response as a strategy. So it's very difficult for CD to be an end in itself. It can be a philosophy, it can be a strategy, a theory, whatever... So it's not easy to define and when you do define the concept of CD, you need to be very careful to highlight the difference between it being employed as a

strategy and it being seen as an end in itself. And as an end in itself, it is something which is seemed to be that which addresses problems in a satisfactory way. It needs to be reminded.

And CD in that frame is revolutionary. It is completely revolutionary. It hasn't taken off in the way which I understood it, anywhere and particularly in Northern Ireland. There is a few things called CD and they would be CD within the context I've spoken about, that you look at an area which is riddled with problems of a social or economic nature, deprivation of a variety of kinds, and you introduce a strategy into that particular pocket. The CD strategy is looking at the system, that which gave rise to the problems that have arisen in this particular pocket if you like. So it's looking at needs.

In a direct method of CD you go in with an analysis of the problem and you introduce then some sort of strategy which you may employ to address that problem, but it's your analysis. In the indirect form, the analysis is something that is assisted, facilitated within the local community itself. So the analysis is the ownership of the local community that are experiencing the problem.

J.E.: What do you mean by analysis?

J.C.: When they are asked to identify the problem 'What's your problem?', when we look into a situation we say 'This is what your problem is'. But we are not interested in the causes, we're interested in doing something specific. There is no attempt to look at what the underlying causes are. It ranges from unemployment to whatever other educational, social, ethnic conflicts. They're all there, all these problems. And we have endless lists of people coming in from the university and bringing their analysis with them.

The idea of a different approach to where you go into is part of it too. Also how do you define the community? If you define it as a local pocket that's one thing. But if you define it as something that has a local pocket, that has a national dimension, has an international dimension, then you begin to redefine the notion of community. So when you move within that particular idea of community, you're looking at it in a more meaningful way. When people satisfy their needs in a local sense and they are not satisfying them at the expense of some other community and thereby maybe generating conflict as a result of this.

See I am not an academic but I can only function where I am invited to go. That's my philosophical approach. I don't go in to do an intervention unless I'm invited. And when I go in then, it's a question of going in in a way which helps those people who have sought my

help to identify that particular problem which has driven to this. To assist them in the analysis of that problem, that's what we do.

So I would be bringing both parties to the conflict, if there are more than two parties then they would all have to be brought by, to develop a shared understanding of the problem, in the first instance. That's what we did in Moldova. I'm going into Palestine and Israel now. My approach there is very similar to my approach in Moldova, but different in some respects. I was also working with the Russian Orthodox Church and the Catholic Church in Russia. That required another type of approach. I was involved with the Russian government and Dagestan as well. So each time the approach is determined by a number of factors. In the case of the Dagestan conflict, and I knew that my contract was very limited in terms of what I could do, so I could do nothing more than flag up what I thought might be an approach that that they might adopt after my going. I didn't see myself as having an ongoing function. I saw this is something which was more of a cosmetic thing on the part of the Russian government. There wasn't any sort of sincerity on their part and there was acquiescence on the part of the people with whom I was involved. This wasn't what I would be normally competent to deal with; this was something that could be dealt with with a negotiation process. It wasn't going to address the Muslim conflict with the Russians. I was working with a French professor in Lyon on that project.

But I have to say I am not comfortable to talk about how we do these things in the abstract. Do you understand? I'd rather speak about my experiences. In CD facilitation, I took the view that – and I think that was something taught by Griffiths – a CD facilitator is a catalyst in the field. You're a non-entity, you're not a leader. It's important that you don't become a high-profile figure because a high-profile figure would pose a threat to other emergent leaders and your idea is to encourage the development of alternative leadership, not to replace it. The task is not to pose or be seen to be posing a threat to existing leaders and that's not easy. And the other thing is that you're in there to do a job which is doing yourself out of the job. You're not in there to develop a career. Unfortunately I was too successful in that!

That idea then of CD facilitation is an important question in terms of the facilitator. For the four years that I was with the Commission, then the subsequent four years with the CD Centre, I wasn't known. I was unknown. That's the way it was until 1992. Then I began working in Moldova and I was involved in developing a CD strategy in Romania. And I was enjoying a major success in Romania. That's described in the blue book and in another book

called *Hidden Frontiers*. The work in Romania was enjoying so much success that the people in Western Romania were seeing this as something that could be useful to them in the wake of the collapse of the Soviet Union which they feared at that particular time. So I was asked by them to look at the idea of helping their compatriots on the other side of the Iron curtain. Romania had been sliced in two after the war, so the people on the Soviet side of the Iron curtain were Romanian speaking but they had been so long away since 1945 that they were speaking a different kind of Romanian. But not only that: when they asked me would I do something with their compatriots on the other side, the Moldovans, they didn't know any! And I had then to help them to identify the people on the Moldovan side. If they wanted my help they would have to ask for it. And the Romanians had a programme at that time where they were bringing people from the other side of the Iron curtain into Romania on cultural exchanges. And then I received a call for help from a school teacher. That opened up a way for me to work in Moldova. I then came into contact with the two presidents. And there was a civil war in Moldova and at the time there was a ceasefire and the president asked for my help in the resolution of the conflict. At that point I had to take a decision, as to whether or not I would remain a nondescript entity doing CD, unknown, unseen, or I would have to accept a high-profile position facilitating a conflict resolution process.

And at that point Michael Hall came into the frame and mentioned that some academics had asked me to write material for the students. And I was getting help from the George Mason University in Virginia who had a conflict resolution section and some other universities. And some of them were interested in conflict resolution but hadn't yet established a conflict resolution unit. So the people with whom I had then an association were George Mason University, the School of Ethnology and Anthropology in Moscow, the London School of Economics, University of Kent, Canterbury, and so on. A number of universities were asking for something to be written on it.

Michael Hall persuaded me to write the first book (*Hidden Frontiers*, 1996). As a result of that there was an interest in what I was doing. When I was working in Moldova I wasn't getting paid by anyone. And then I got a four year funding from a trust from Michigan.

Then I became a public person which made it difficult to be doing CD work. But I was then in a position where I could help others to facilitate a CD process. So the organisation has evolved in Moldova which carries on a CD programme. The same thing applies in

Israel/Palestine. And there was a conference in Bosnia Herzegovina recently. The Sarajevo conference was in July and I wrote a paper for that.

J.E.: What work do you do in Northern Ireland?

J.C.: This hotel [Farset International] is a community enterprise and it's one of a number of Farset enterprises. The CD strategy which I was involved in in 1998 is Farset. Jackie brought me in this to do some personal development work within an unemployment release scheme. And I began work with people who were long term unemployed, young people and old. They were anxious to look beyond the one year's work that they were going to get on the unemployment release scheme, so they were looking at how they might develop their entrepreneurial skills. For that to happen they needed space so we looked at the idea of units and they eventually set up Farset Enterprise Park. I used CD techniques with them. They have many units now. They have now about 200 people working there. And I'm in the board of the Enterprise Park.

Now if you look at the people who have been in Farset, people like Jackie Hewitt, he began his CD career in the Northern Ireland Community Development Centre on the Antrim Road, together with a number of other people from the Shankill, including Florence Irvine with whom you will be speaking soon. She was the secretary of the Centre. Florence's story is an absolutely remarkable story. She was the secretary of the Director of the Commission, David Rowlands, and when the Commission collapsed then she came to a relationship with the Northern Ireland Resettlement Association, which was a prisoner thing. And then she was a secretary of the Northern Ireland CD Centre. Then she went into a series of relationships with different enterprises and is now the managing director of Impact which is something like several hundred people in training in a deprived area in Belfast. So I was talking to her on the phone and for the first time we were reminiscing about the past. But she doesn't have any records of what happened in the Antrim Road because we always had to get rid of files because of spies and the army. We never had anything, we could never keep anything, no tapes, no files. There's nothing. That's all there is [the secretary's contact book] and I didn't know it existed. Florence gave me that. All of the people with whom we were working are in this book. So I was looking at it and most of the people who are in there, you'll find that they're still working for the community.

J.E.: Was it a government funded body?

J.C.: No. It was independent. But the government were supporting it in an indirect way, they encouraged Rowntree to provide money and Rowntree were happy to fund it. It's not that they were under the control of government, but they wouldn't do anything that would be anti-government.

J.E.: Can you tell me about the Centre and how it functioned?

J.C.: I suppose it was the usual. We continued to service the communities whom the Commission had been related to. And when you're talking about communities being serviced, you're talking about all the sections of the community and government as well, and institutions. We continued working on the ground in those areas where the needs were most pressing if you like. So that meant engaging in an analysis for the five of us at the beginning and that included Florence. And Florence was naïve in a way, as she said herself. And that was her strength. Her being at the centre of the enterprise I think made it a success. I'm convinced of that. She was totally and utterly naïve and totally and utterly trusted, by everybody coming into it. And she's got a very sharp mind. She then showed her true abilities as well.

And Jackie is one of the people who links this Farset place back to the Antrim Road. Now there's a number of people in NI who would be there as well, that had been doing things and that are still in the community. So you could never claim that that started it all but people with whom we had a relationship on those days are still there. Now how much influence we had on their determination to stay in is anybody's guess. They themselves may be able to say something. But the idea in CD is not how people feel that they are dependent on you... so you're working in a way that doesn't produce tons of results. But some people did see it and Jackie would be one of them.

J.E.: Were there other people doing CD in a different way?

J.C.: What happened basically was that the Commission introduced the notion of CD in Northern Ireland. They were so successful that people started to change labels on their doors in the government which screwed up welfare and screwed up CD. It was superficial and it still remains superficial as far as I'm concerned. It's meaningless in terms of our needs. It certainly might be a benefit to people but it's nothing more than an extension of social services I think, which is valuable, it's helpful, it's necessary. But in terms of our needs for survival, which I consider to be a problem, I don't think it's something that can be taken seriously.

But I would be looking at an area of need related to ethnic conflict and its impact on the world. Not only the death and destruction of many many people but also the absorption of resources which should be employed in other directions in terms of dealing with pandemics of various order, things that need to be dealt with because they threaten ou existence as a species. I am an eternal optimist but still, I am a realist, and I hate people when they talk about the end of all of life before the end of this millenium. I prefer to look at ways in which we may reverse things for example about global warming. I believe that's the ultimate conflict between man and nature that needs to be addressed. But there are other conflicts we need to resolve first: Palestine, Northern Ireland, Afghanistan... They are taking all our resources, time and energy away from things that need to be done. I have invested my time and my energy as best as I can, you know. And I've been priviledged and lucky to be able to be doing what I'm doing. It's about doing something meaningful. Everybody with whom I work finds that they can engage in a meaningful way. It gives them self-esteem and then they begin to develop confidence and competence. It's a remarkable transition that occurs in an individual who comes into the process, not with me but the process does it. The experience does it. And perhaps the people who continued in the 70s and later, they're still there because they drew something from their experiences of the time. They didn't desert the ship as far as I know. Maybe they do direct CD now but that's ok because there is room for the direct form of CD among people who are dealing with their own particular problems and their needs. But a direct form that is employed by governmental and external agencies is what I was condemning in the first instance. A shared understanding of words and problems is necessary. I've been dealing with the first generation paramilitaries in Northern Ireland and now I am looking at a third generation. So the generations that had drawn benefits from the processes of conflict resolution are not there any more. So looking at the people who were there in the situation in 1974-75, if you take the UVF leader of that time Gusty Spence, he is still there but he is no longer the leading figure that he was a that time. It's the phenomenon of where people have got to.

M.H.: Talking about community relations, I brought two pamphlets. One is about a group of Protestants from East Belfast who approached me and said 'Would you sit down with us and explore: what does community relations mean to us? Because we are a mile from the nearest Catholic area and we can't get funding because community relations for the government is community relations with Catholics. But here we're fighting with those people three doors

down because they're UVF. We're fighting with the next street. We need community relations here, but because it's internal, it's not fundable.' So they brought in people from the CR Council to argue their case. So even within what is seen as community relations, there are people saying 'it's not how we see it'. And the other pamphlet was by people from North Belfast mostly nationalists asking 'What is this community relations thing? We do all these things, we go to meetings together, we sit in the same room, but we don't talk about the war! So we are engaged in a process that allows us to get funding, for community relations but we're not engaged in community relations work, we're not engaged in breaking barriers. We're engaged in getting funding.' So it's about terminology and the expectations of government and funders. All I'm saying is whenever one of your interviewees says 'I am involved in CD', it may not be the CD that Griffiths introduced here. Maybe it's their interpretation of what is CD.

J.C.: My perceptions of the notion of CD : I have been involved in community work from 1963 when I was in a tenants' association, and I was very active. But I had never heard the term CD until Griffiths introduced it to me in 1970. Now well, the concept and the term I hadn't heard.

M.H.: The term came from England. Jim McCorry has a book written actually with Peter Hayne, called CD, and in it Peter Hayne says 'the one thing you do not do, is to get involved in a system because it corrupts you.'

J.C.: But Peter Hayne learned about it in Liverpool in England. CD was very common in England in 1972, 1973. But their CD was very different to what we were looking at, as I saw it. So everybody had their own interpretation really. But I think the purest theory I've heard about it is Griffiths' interpretation. Relating it to conflict resolution process theory, I think it had a basic human needs underpinning it. It was about assisted analysis and it was about driving movement at the interface of need. That's what it was about. And I just recently discovered those similarities and that we were talking about the same thing. CD is conflict resolution.

2. Maurna Crozier. 5 septembre 2006, bureaux du Conseil CRC, Murray Street, Belfast

M.C. : There were three methodological approaches : reconciliation, which is mainly engaging with the bodies that were reconciliation bodies so they were mostly Christian stuff, like Corrymeela and there were lots of others as well. And then there was the CD model. And then there was the cultural model. In fact the first two were considered much stronger than the cultural model.

J.E. : Stronger in what sense ?

M.C. : Because people were more familiar with them. Reconciliation had a take on CR, and CD everybody knew about. Anyway, those were regarded as the two strong models in CR and the cultural one the third one and initially there were going to be two different organisations, one for the cultural stuff and the other for the CR and reconciliation, but the minister didn't want two separate bodies. And so he put them all together, and that was the CRC.

And there was quite a lot of cynicism in the Council in the early days about the cultural model.

J.E. : Why ?

M.C. : Because we were working in the area of film and television, in the area of publications, and the third strand was community arts programming. And obviously there were links between all those. But as you will know, commissioning anything for television is regarded as very expensive, it's much more expensive than having a few people talking about reconciliation. I mean television even then basically was a thousand pounds a minute to produce. So there was cynicism that sort of money should be spent in other ways. And publishing has always been regarded as a bit elitist, I mean what do books do ? You know. So I mean a lot of the early charges were 'What did that book do to stop the bullet hitting?' So the cultural one was the least understood as an approach I think.

So originally in the Council there was a Director and three of us, one was reconciliation, one was cultural traditions and one was CD. And I did the cultural bit. So and the cultural bit was regarded as the most 'soft'. That was fine with me, I mean there wasn't any opposition to my work or anything like that. Some of the members of the Council at the beginning were a bit cynical, not obviously the ones like Maurice Hayes who was in a sense much more involved in cultural stuff than he had ever been in CD.

J.E. : How has it evolved ?

M.C. : I think all of those were long-term approaches and long-term work, although there were endless models produced imported from lots of other countries all over the world, South America and so on, which suggested that you have this kind of pyramid of activity so that there is a big base which is the long term work and at the point of the pyramid there is the point of conflict resolution stuff, I mean addressing conflict, in a sense you're always being asked to address the point of conflict even if people recognise that actually, you know, we've got to get to the roots of conflict. But the answers you are meant to give in a sense are always sort of numerical, quantity not quality kind of responses. I think the cultural stuff has largely been accepted now, everywhere, not least because of course if you get a bunch of Protestants and a bunch of Catholics together, what are you going to do ? Well, you do history, you do music, you do literature, you do whatever it is... so by definition, your tools to do anything are cultural tools, even if you've actually got a CD model.

Even in a straightforward reconciliation model, the truth is that not many lay Christians spend too much time talking about high matters of transubstantiation or the hierarchies of the Church. That's not the level at which people interact, so if you get a bunch of Christians together you're more likely to be doing a history trail of Saint Patrick, which has got much more to do about buildings, myths, and all those things which fall into the field of culture. It's always in the cultural bag. So actually, what people *do*, in the long term, is actually cultural mostly. And of course, as physical violence has reduced, the area of battle has been culture : flags, emblems, signs, language.

So as a start they were identified as areas of importance, especially by people like Maurice, but they were not necessarily of importance yet on the street. I mean as long as people were killing each other, in a sense the issue of 'who plants what flag where' was slightly peripheral. Then, the killings stop it becomes very important.

J.E. : What was meant by cultural, say in the 80s ?

M.C. : Well, there were three strands of activity, three identified areas of need : one was the aim to get to a wide range of people and how did you best do that ? To people who didn't want to get involved in CR it was by using the media, and that was the use of the television and the radio to a lesser extent, likewise publications. Ireland has a very small publications base. Northern Irish publishers didn't have enough money to go in for what I would call documentary publishing. The publishers in the Republic weren't particularly interested in

historic things (1690, whatever), they weren't interested in for example politics on the streets. So there was a need to support publishers to produce that documentary publishing stuff at a price which people could buy. So that was another strand.

Then there was the community strand which supported local history societies, local community associations who wanted to do something and, as I said, that something often ended up by being cultural. And then of course Ireland has huge cultural organisations which are usually very Orange or very Green, like some music organisations, so it was a question of helping those organisations when they wanted to do so, to open their doors and get rid of the inhibitions. In this case, it was important to get Protestants involved, because obviously there are thousands of Protestant traditional musicians, but they were never seen as traditional musicians because they were associated with things Orange! Whereas the Irish musicians would never have seen themselves really as in the same bag. Actually, physically, they tended not to know each other, and that's still the case : they tend not to know each other! They do in the metropolitan centres because I mean a good fiddler is a good fiddler. They may have been brought up fiddling different tunes.

I suppose the other thing, I mean we talked about one of the approaches which was to reach large numbers and that was the question of television and publications, but it also meant in the publications area to relate what was being done by academics and let's call them 'para-academics' (I mean serious journalism or writers of various kinds) to get their work to a wider public. So the books that we were supporting were not the academic books which were going to be published anyway, but they were a kind of a distillation of the academics so it had to be sound academically but also available to a general reader. And we weren't supporting novels or fictions.

J.E. : Was the aim to re-enforce the identity of the group (intra-group group work)?

M.C. : No, no, that came later.

J.E. : So at the beginning it's just to get to know each other ?

M.C. : Absolutely. I mean we've got segregated education system, we've got segregated demographics, although within different class bounds there are quite intensive, profound links. Even at professional level there are loads of links. For example the geographers of Ireland are not divided, the anthropologists of Ireland are not divided either. I mean there are links. So a lot of the movement to invest money in culture was actually coming from

academics. So the Cultural Traditions Group, which was the first thing, actually its parenting really was in the Institute of Irish Studies, which is how I got involved.

J.E. : How did you get involved in the CTG ?

M.C. : There were various groups that had existed in academic life from a fringe of academic.. I don't mean they were fringe people, but this was a fringe aspect of their work. I mean the historians of Ireland always exchanged on an Ireland basis, they weren't divided.

So it came out of those academics who were concerned with taking a different approach, and that would have included a lot that were connected with the Institute of Irish Studies, or had been. There had been a group called the 2 traditions group, which partly came from a Quaker foundation.

Pouring money into security, criminal justice and all those sorts of things, I mean massive amount of money were going into the Army and so on, and practically nothing to this restorative stuff whether you're talking about CD or reconciliation or culture. So all of those were making a bid for a different approach to conflict resolution and this bunch came together and were asked to do a conference just to address the issues one of which was the Irish language.

At that time I was a research fellow at the Institute. I wasn't actually doing the organisation of the conference, thank God, there was another person in charge of that, but I was kind of doing the 'think' side of it in a way, with this group, thinking about who could speak, make a good combination of speakers.

Also at the first conference, which was *Varieties of Irishness*, the actual job on the ground was we put people in groups – and I am not talking about Protestants and Catholics, I am talking about people who knew little about the Irish language issues, we tended to put say a group of artists or historians in that group, so that people would discuss out of their own boxes rather than in their own boxes.

So I would meet people who would say 'I don't know why I am in this workshop!', and I would say 'That's how it's meant to be'. So I was doing that kind of work.

As a result of that and as a result of the work that had been done by Mari Fitzduff who was on the CD side, it was decided to set up the CRC.

There were a lot of different things triggering it. It was very much in the basket of Ken Bloomfield who was head of the Civil Service. He established the CCRU and it *was not* like another government department, it was answerable only to the head of the Civil Service who

was also a British Civil Servant and so it had a separate budget so it wasn't competing against roads and hospitals. So they set up the CRC. And then it was set up with those three divisions. And I applied for the job and got it.

J.E. : What was the dominant feeling (as far as you were concerned) ? Enthusiasm? Optimism? Realism?

M.C. : As far as my perspective are concerned, this is about long term education. In fact I had to write a paper for a group of people who were coming together for a dinner, long before the Council had been set up. I was meant to be making the case for this kind of work and what would it look like, what would it be. And there were about 12 or 15 guys there. At the end of doing this, they had all had a good dinner of course, somebody said 'But a lot of these things have been tried before', you know, 'How long is this going to take?', which is a very civil servant kind of question... I said 'I reckon attitudinal change is three generations, about a hundred years'. And a guy in the group, who was had been head of the BBC at that time and who ended up being head of the CRC, said 'Yes, and that's the pilot project'. So that became a bit of a by-word. Yes, optimistic because we felt that the work was important, but realistic as well. I have never thought in terms of personal achievement or even Council achievement. You can be pleased that something is happening, but I would never think that we are the only thing that made it happen. You're trying to change small areas or you're trying to change the whole firmament, which is why it was important to be working at those levels of television *and* with small community groups in West Belfast or East Belfast or way out in the country. You know, a wet Thursday night with eleven people turning up might actually be more important than some big event. You just don't know. It's small pleasures rather than major achievements.

J.E. : Realistic maybe?

M.C. : Yes, and I mean in terms of cultural diversity, Northern Ireland was the bad old end of Europe. They were all sophisticated and you all had your revolutions, and various differences and you had solved them all, hadn't you?

Until we realised that Europe was still horrendously fragmented. I mean even if you look in the context of the European Union, some of the dreadful apparently good legislation in relation to languages for example. Tough if you happen to be a third generation Turk in Paris, I imagine you wouldn't have any linguistic rights!

So in fact the legislation really echoed what had been issues in the 1940s, but they had reflection on the issues from the 1960s onward. It's dreadfully divisive now in a way that it wasn't intended to be.

So people from Europe would tell us 'Such a little area and you are still in your civil wars!'. They were kind of 'Come and look at the curiosity'. And then increasingly of course we unfortunately are not a curiosity. It's common now.

I have had the opportunity to give talks in European countries and after the talk people would ask 'Do you mean you really talk about these issues in Ireland? Because in here we really can't mention the German presence or what happened, etc.' So it's too dangerous to talk about it. There are issues which are still massive. In France I met a lot of young men and a lot of young Germans and their issues were 'What we weren't told about in relation to the last war'.

This echoes here because we had a lot of Irish nationals who took part in the British Army and their contribution for Britain wasn't revealed at family level but it was revealed at history level. The families didn't want to admit that they had been employed by the British government. All these things are there. The main thrust has been to encourage dialogue in every aspect of CR work so that is a move in a way: it went from structures to dialogue. And I think now we are going back towards structures again.

J.E. : What do you mean ?

M.C. : In the past obviously, there were huge structures that were well, mono, in the sense that they were Protestant or Catholic organisations, if you're talking about all the NGOs, the informal sector, so the big organisations were nearly always either Orange or Green. Obviously, government in the North was dominated by Protestants and Unionist aspirations and attitudes and government in the South were dominated by Catholic Church and stuff. So the discussion about those issues is now alive and well and CR work is not the only work that's throwing that open. I mean the crisis in the Catholic Church has contributed as well; you can blame it on the bishops really. Or you could praise them... depending on how you look at it! And I mean that has got nothing to do with CR.

There are other smaller issues in the North which have been cracked open by the CR approaches, like the Orange Order stuff I suppose, and segregated education. So those are the structures.

And all the work we have been doing in encouraging dialogue in loads of places has helped raise the debate in those places. But a lot of the structures are still the same! They haven't changed. I think the focus of the CRC in the future should be, and I am hoping it will be, to work with the government departments to see that they implement at least a duality if not a more complex perspective about everything they do. So that they've got to realise that if they are doing a new road in a country area, whether you take the bend this way or that way will be reflected in who owns the land and who's feeling deprived, and that will be read in the Protestant or Catholic perceptions as well whatever other perceptions there are about road heights and so on.

So there's almost nothing in which there isn't a perception of deprivation, or a kind of win and lose perception. And that really isn't taken on board of the government. And it's tough for the government because the government wants to do the best tarmac on the road.

It's the complete opposite of the approach they adopted in the late 1970s, when they wanted to be seen as neutral and treated everybody equally.

Yes but as you will know neutrality can exist in the mind of those who do things but does not exist in the mind of those who perceive what they have done. I mean there is equal pay for women in the legislation but it doesn't actually happen. That kind of awareness of the duality, from a CR perspective, segregated education is an inefficient model. You should have secular education from which you choose a particular kind of Christian education, or an Islamic education or Hindu education or whatever, but the State should support the secular rather than supporting partisan Christian education. So there are loads of different levels at which we could work. The changes in structures have not really happened. But we are too small an organisation to effect this change. So all we can do is 'ginger' up the questions.

J.E. : You mentioned that from being inter-group it became intra-group work. How did that happen?

M.C. : It happened as a natural response I guess. There were a lot of misconceptions that the work of the CRC had to be cross community, which has never been the case. We had no things which said 'We need five Green ones and five Orange ones before you get funding' ever!

It was a perception. And because people often did it, it logically, unnecessarily and ridiculously became a perception. That was kind of the cliché of CR work, that you had to

gather people from both sides. And we were all working in communities that were all Green or all Orange, always!

We used to get challenged on why we were funding the Orange Order. We founded them to do a video, they had a professional camera team and stuff, but because the knowledge of what the Orange Order was in the public was extremely limited, the video – they were founded for the video which would give the rest of us a chance to see what they thought they were – but the organisation which was founded was totally Orange. But it wasn't to promote the Orange Order, and in fact that video that they did, it must have been around 92-93, went into every secondary school throughout Ireland, north and south.

So those perceptions were there. And at the point at which somebody came up with the phrase 'single identity work', it was grasped as an ok thing to be doing generally. They would always have been doing it but they wouldn't have called it 'single identity work'.

I personally would have a difficulty with the phrase because within the Protestant community, and within the Catholic community as well, but particularly among the Protestant community, Protestants do not have single identities. There is no single identity perception. The Church of Ireland is kind of 90% different from the Presbyterians; and the ordinary Presbyterians are 50% different from the Evangelicals or in fact 98% from the Evangelicals. You can't really talk of Protestants as a cohesive group, I mean it's always outsiders who talk about Protestants as a cohesive group. You can talk about the Catholics slightly more as a cohesive group because they are less fragmented. And we all know that at an individual level or at a community level within that there are people who still believe in transubstantiation and there are people who never believed in it. They haven't fallen out with the Catholic Church as a result. But they are hugely diverse as well.

But, I have to say, the term 'single identity' was useful because it legitimised what we were actually doing already. And it allowed other people to do it. It was just a formula for doing it, which we had always had actually, but it hadn't been articulated properly. When you were doing 'single identity work', you were actually widening the perceptions of that group to the perceptions of others about things that were important to them. So if you look at the early Cultural Traditions book, you had a model which said expression/exploration/education exchange/debate. So it's a kind of a Darwinian thing. Yes you can express your Green- or your Orangeness, obviously in ways that are not offending the others, but it was good to explore your own traditions (where they came from), it was good to learn about them ;

exchange was that you took in the ideas of others or you looked at the ideas of others. And debate was discussing them. That was our model so all the work in the Cultural Traditions side we supported fell into one of those boxes in a generalised way. That would have been the model of what we were supporting in the Cultural Traditions side.

And within that again there are three educational things: cognitive, experience, affective. That's quite useful in a way when people tell you 'What's the point of having a concert?' and you can't say that one of three things will work for one individual, I mean we all need all these experiences to help change our attitudes. So, the cultural model is very much an educational model, really.

J.E. : How did the idea of 'two traditions' emerge?

M.C. : Well, very quickly the 'two traditions' were seen as a limited model. That was its history that people had been mixed up in that, in that set of perceptions, which in a sense was acknowledging single identities as important. But you still have to work on that model since it's a popular conception over which people are murdering each other! So it's no good coming in with a fancy theoretical approach, if people are being murdered for being Protestant or Catholic. That's just too lofty an approach. And the Cultural Traditions Group never felt that they had this potion of liberalism and you know 'A little sip will make you a better person'. We never ever had that view. And we never ever had the view either that we were trying to create brown out of orange and green. That's Maurice's particular expression: 'We are not trying to create a muddy brown out of orange and green'.

So it was all about respect for all the traditions, but not respect for the traditions when they are exclusive and murderous and intolerant. So that's why I said that the whole thing is actually about education.

Our aim is to help people make the bridge, but you don't determine what way to walk when people get to the other end. You kind of expect that people won't take the route that says 'murder'. So it's aspirational rather than directional. It's offering people opportunities of looking at things in a different way. That would sum up what the cultural thing is.

Recently, I have been concentrating on issues of race and ethnicity because our newcomers' population is increasing in size, so given that I am working as an individual now (I am not part of the department any more), I can concentrate on that now.

Obviously it's important that that should be included in CR work. The main problem is Orange and Green, but we have always included work on ethnic minorities, since 92-93.

And in these last two or three years, we have had much more possibilities.

I want to get the perceptions of inclusion in places that have statutory responsibilities. One of the areas I have been working in is the museums because exactly as in the UK, my experience is that the Black presence is incredibly poorly represented, now we know that in the UK from the Black archive which was set up 5 or 6 years ago with a Lottery funding and it's a really essential group. So I wanted to raise the consciousness in the museums here that they should be doing contemporary collecting of their communities now, including Indians, Chinese, Pakistanis, Italians, Eastern Europeans...

So we have had an exhibition which has been touring for about a year and a half, called 'Our people, our times'. The idea is that it allows newcomers to interact with the museums. And I am really pleased with it.

J.E. : Is it an issue mostly in Belfast?

M.C. : No, no, it's an issue in Dungannon, Derry, Tyrone, in many other places. So that's part of the inclusion agenda but it's also about getting into statutory spaces and into the heads of the people who are in statutory spaces. And also the media funding over the last two years has been dedicated to documentaries about newcomers. It's going to be called 'Homeland to Townland'.

J.E. : Can I ask you a bit more about your background ? Are you from NI ?

M.C. : Yes, I was born here in Belfast. I lived in Africa for about three years. And I came back in 1964 I think. I studied English Literature and Language and then Anthropology at Queens. Then I got a fellowship at the Institute of Irish Studies.

J.E. : What was your PhD on ?

M.C. : Hospitality in NI, in a rural area, because I found it so, I mean I was born and brought up in Belfast in a very gregarious sociable middle class family, a very hospitable family, very open. My father was involved in travels so we had people from all over the place coming home all the time. Then we moved to the country and I found the practices completely different. By that time I had three small children. While I was at home with three young children, I was involved in lots of local level things, local history, womens' groups and all that stuff. And that actually proved quite useful.

My ignorance has tended to be Irish stuff, really. I had been in a school in England and I hadn't done much Irish history and stuff. So those were the things that I was kind of jacking

up on. And I came into this job, all that community stuff that I had been involved in was quite useful. And I hope not being too lofty and elitist, although I was an academic as well.

J.E. : The thread seems to be the idea of hospitality

M.C. : Yes, I suppose, in a sense we are not a big feasting society and I had read quite a lot about feasting societies, saying how you feast to impress people. But it really wasn't like that here in the 50s and 60s in rural areas. We were a very under-developed economy. And still in Northern Ireland we are not hugely impressed by show.

3. Jim Fitzpatrick accompagné de Joe Camplisson. 28 septembre 2005, siège du journal *The Irish News*, Donegall Street, Belfast

J.E. : What is your background?

J.F. : I suppose my role as a facilitator simply started because I had been involved in youth work. In 1964 I was a member of a community youth club in the North Falls area and we had contacts with the YMCA club in the Shankill. We organised some events between the two clubs. Whenever the real outburst of violence occurred in August 1969, I was physically out on the street on the Falls Road because of the terrible upheaval that was taking place. It was a shock to assist to the collapse of law and order and normal society in your own city. It was a real shock to me. I remember, because I was a practising lawyer at that time, and I remember going to quite a few Protestant lawyers whom I would have known through High Court and asking them if they realised what was happening in their doorstep. That was part of the background to it. But there would be no point in going on too long on that. Then, I got involved in direct contact with paramilitaries and I can't remember Joe precisely when it happened. But it pre-dated my meeting you I think.

J.C. : At the time you were heavily involved with the SDLP and you had a strong support with them and that allowed you then to somehow shape the relationship which subsequently developed between them and the Unionist Party. It was during that time that they first met the UP. That opened the way for relationships close to the paramilitaries because they were anxious to talk to you. The UDA were a number of defence associations and then they came into an association called the Ulster Defence Association. And the Chairman of that was Andy Tyrie.

J.F. : What year was it that they became known in the public arena ? You remember suddenly the UDA was there and they would set up No Go Areas in the Shankill Road, they closed up the side street on the Shankill Road... Was it 72 ?

J.C. : Two organisations emerged simultaneously : the UDA and the UVF, and the Red Hand Commandos and the Orange Volunteers. So there was 4 paramilitary groupings bubbling at the same time. And I think it was in 1973 that the Alliance Party was beginning formed and I think they asked me to meet with the UDA. And I agreed and met with Andy. His name wasn't public knowledge I think when I met him at that time. But it was easier to meet him than it was to meet O'Connell. I didn't know any IRA member. It took 24 hours to get to

reach Andy and it took three weeks to get to the IRA command. But Andy came to my office in Bedford House, so he was semi-public.

J.F. : The background to becoming involved in essentially trying to promote dialogue at grass roots level just came through the fact that I was convinced that that was one of the root causes of the problem. At the level of the SDLP, John Hume, the leader of the SDLP, he always maintained that a united Ireland is not just uniting the territory of Ireland, it's uniting the people. And the SDLP's philosophy was directed towards communicating with the people internally in NI, getting the people of NI to respect, understand each other's position.

But an essential part of SDLP's programme would have required ordinary working class areas to get to know one another. And also to try and prevent the conflict getting worse, it was important to facilitate meetings between them. That's really the background to my involvement.

And the thing was that people who lived on the Shankill Road and the people who lived on the Falls Road had a lot in common: their housing conditions, their problems with employment.

The first conference which I remember taking place was in a Presbyterian Hall. Stormont was suspended in 1972 and before the suspension of Stormont, I remember, I was part of a small committee with representatives from different backgrounds. At that point there were no paramilitaries in the committee. That was the first conference which I was involved in organising with this committee. And we had members of that committee from Shankill Road, like George Hamilton who worked in the shipyard. I can remember distinctly the week before Stormont was abandoned we had a committee meeting on a Thursday and Brian Faulkner who was then the Prime Minister had flown back to London on the same day and obviously we knew things were very critical. And we had our conference arranged for the Saturday. We had people from the Shankill area coming and we were expecting a sizeable turnout. I also remember a friend saying to me after the meeting on Thursday night 'Jim, I'll be there even if I have to come limping because they expect to talk about the Shankill Road'. And then Stormont was suspended either on Thursday night or Friday.

Anyway we ended up with almost over 80 people and we had people from really troubled areas. I can remember distinctly there was a family from Springhill, the Protestant estate, who had had a son shot by a gunfire from Ballymurphy or Turf Lodge not all that long before this and there was a family from Ballymurphy or Turf Lodge who again had a relative killed.

They sat at the same table. The format of the conference was that people broke up into small groups and the groups all agreed to sit together. And these two families sat in the group. It was a successful conference. It demonstrated how even at a crisis time like that the ordinary people were still prepared to meet. Now if I could jump from that to today, you couldn't do that today. You could do that with certain people but if you see how bitterly divided in a certain way, at certain levels of society we are now, it's worse than it never was. I think it's really sad.

J.C. : You see I am part of the Farset and I am one of the two Catholics of the Board. The reason why I joined them ... I don't join anything, but they felt vulnerable, then they wanted to have that kind of representation which I agreed to do. So I do feel everything that you are saying. And I work from there into the Shankill in a way which I feel very privileged to be able to do. And I have been targetted before... four times my car was highjacked. On the first instance it was the Official IRA, the second time it was the Provos, the third time the UDA were advised by the army and the police that I was a commander in the IRA and David came and alerted me that they had been told this and the brigadiers decided not to take any action because they knew better. So there were things happening to me Jim. My life was spared largely because of the actions of the UDA rather than anything set up by the Provos and by the army and the police.

J.F. : In 1972 the UDA came into existence. I don't remember what eventually happened to that group I am talking about, the Bridge House Association... none of this Joana has ever been published and I don't mind you, you can take notes.

Either that summer or early the previous year, I can't remember, we decided this group... and these were Protestants and Catholics, and they were mainly Protestant from working class areas, and I was probably an exception on that. We decided we would try and open a house on the peace line between the Shankill and the Falls Road, an actual physical building. And we went away and we spent half a day together in a kind of spiritual retreat. We decided that coming from a mixed group, we would ask a Presbyterian minister and a Catholic priest to take us away for the day to think out what we were doing and whether we wanted to go on with it. Anyway we spent the day together and decided to carry on. So we went up to Cooper Street which divides the Shankill and the Falls and there were a few vacant properties there and we picked a house which you could open into from the Falls side and from the Shankill. And when we were visiting the house there were two UDA men down the street thinking what's going in there. Anyway it never happened.

About that time, I got more involved with trying to help at the loyalist side, to help with dialogue. And the UDA established a body called New Ulster Political Research Group. The

man who was fully involved in it was Glenn Barr, as a result of the conflicts that were going on, they realised that they had to do a bit of serious political thinking and Glenn Barr devoted himself full time to thinking out a position.

J.C. : That led to the *Common Sense* document.

J.F. : Yes. This was with the full support of the UDA. Andy Tyrie who was the head of it fully backed it. And of course on the other side with Sinn Fein you had a lot of political thinking going on but not anything like the level that developed in later years. The New UPRG produced documents as you say one of them is *Common Sense*.

And then side by side with that, Joe and Joe Mulvenna and others were involved in grassroots community work. At the same time, I don't know how this was established but there was a committee which came into existence and its sole, its main purpose was to try and stop the tit-for-tat killings. Whenever the IRA killed a policeman or a soldier, the loyalists went out and just literally killed a catholic as retaliation. There was also feuding between the different groups. So this committee that met ... I think you [Joe] approached me to co-chair this committee. The members of the paramilitary sent a representative to this committee and its purpose was to try and mitigate – we knew we couldn't stop it – but try and mitigate the killing that was going on and the UDA always sent a couple of representatives, the Provisionals did, the Officials did as well.

It was through that committee that eventually the Port Salon Conference was organised. And if you remember Joe, apart from trying to stop the retaliation tit-for-tat, they were trying to stop the feuding between the different groups. I remember there was a man from Ardoyne, Seamus McCusker, he was assassinated and he attended those meetings.

Port Salon type of conference opened up the thinking of the paramilitaries to a much broader outlook of what they should be doing.

Then I started working for this newspaper [*The Irish News*]. When the UDA came into existence, in 1972 I think, I remember coming in here to *The Irish News* to the chief reporter, and I said 'Hugh, why don't you get a reporter to go and find out about the UDA?', because a lot of people in Northern Ireland didn't know what the UDA was. Suddenly they were there. They had created No Go Areas in the Shankill. Hugh said 'Look, you must be crazy Jim, but if you want to do it, just do it yourself!'. I said 'I'll do it, but in one condition : you guarantee me it will be published in the paper'. So he agreed.

Through my contacts, I met one of the commanders of the UDA at the headquarters. I met a man called Tommy Little, he took me up to a second floor, and we were sitting in a room and there were a few rifles in a corner and he said 'You can ignore those, they are not of much use anyway, they're old'. I did an interview with him and I asked a series of questions. One of the

questions I asked was : ‘You maintain that you are not sectarian, that you exist as an organisation to protect the interests of Protestants and Protestant areas. How then do you justify the big exodus of Catholic residents from Rathcool?’ And this was his answer Joana : ‘Look, I am telling you we are not sectarian, we don’t want to see that happening, but we cannot control everything. We do what we can. But we cannot control everything. Look, I was reared in a predominantly Catholic street. My pals were all Catholics, the pub that I went to do my drinking was a Catholic pub before the Troubles erupted.’

Now this is the punchline: ‘I’ll tell you something more’ he said, ‘I have an aunt, a Catholic, living in the Falls Road, she’s living in Saint Paul’s parish.’

So I said ‘Can we publish that in *The Irish News*?’, and he hesitated, and he said ‘Yes, you can, but don’t say where she’s living’. Now he was a commander in the UDA, he couldn’t possibly have been there if it was a sectarian organisation. You couldn’t have that today. 30 years later, that couldn’t happen today.

I genuinely believe that if things had been handled properly, the working class movement in Northern Ireland would have been dramatically different. That was the first time since the Northern Ireland state was set up, that ordinary Protestants began to take control of their own destiny. There is no doubt about that, that was the first genuine socialist movement.

But the UDA did become very sectarian, it deteriorated into sectarianism, as did the Provisionals.

J.C. : Jim had two things that I needed for my work at the time. One was his credibility with the people with whom I was working in the paramilitary scene and in the political areas, but he also had a house which was in a neutral location. And it was necessary for them [the paramilitaries] to be comfortable. And each time there would be something happening, Jim was present.

4. Hugh Frazer. 4 septembre 2006, Kenilworth Road, Dublin

J.E. : Let's talk about your background. I read that you worked for the Council of Social Services.

H.F. : Originally I started in 1973 I think. My first job was as a community youth officer for the Council of Social Services, which is a sort of precursor of what is today the Northern Ireland Council for Voluntary Action. It then became the NICVA which is the umbrella body for the voluntary sector in NI.

J.E. : Is it part of the government ?

H.F. : No it's independent, it would get quite a lot of government support but it was a sort of body that was a resource for sort of all the voluntary sector, all the voluntary organisations in NI. But when I started there it was quite an old-fashioned organisation.

J.E. : In what sense ?

H.F. : There were sort of very traditional voluntary welfare organisations which were run by well-meaning middle-class, mainly middle-class women in fact. But just at that time, when I joined it, the Community Relations Commission had introduced the idea of community work and empowering local communities. And in fact, well I started there as a sort of community youth officer because that would have been my training, but then, not long after I was there, the CR Commission disappeared and the question was 'what will happen to all the materials and things ?' So I suggested we should sort of take over some of that and perhaps introduce some sort of production for the voluntary sector, and have more links with the community sector as opposed to the traditional voluntary groups.

J.E. : Is that when the new organisation was set up ?

H.F. : No, it was set up quite a long time later, it was after I had left. So, I then edited a magazine known as *Scope*. All of that gradually emerged and then when the CR Commission had gone it gradually began to fill that and it gradually changed and altered. But at the time I was there it did work with various with local welfare councils, it was responsible for setting up advice bureaux in Northern Ireland. It did work on disability, we did 'Meals on Wheels'. I remember when we did 'Meals on Wheels' we had one little grey van, we used to drive it around, but once there was a strike and, volunteers used to drive the van, but none of them could get it so me and the director, who then was near retiring and I don't think he had done any work for about twenty years, went there to leave 'Meals on Wheels' around East Belfast

and we had to negotiate a way through all the blocks that were controlled by the UDA. By the time we would arrive and that would be at around five o'clock and people would say 'But we've had our lunch dear'.

J.E. : What was your training background ?

H.F. : I did a first degree in Dublin in Trinity in History and Politics and after that I went to the London School of Economics and did a postgraduate diploma in Social Administration which was recognised as a professional community work degree. During that I did two placements one was in England in a new town development corporation but one was in Belfast where I was based in the YMCA in the Shankill Road. From that I made a link the Council for Social Services and I got a job, they rang me to ask if I would like to work for them.

J.E. : Did you want to work in Belfast ?

H.F. : Yes, I definitely wanted to work there. I am from NI so I wanted to go back.

J.E. : Were you aware of the work of the CRC ?

H.F. : Not until I first became aware of it when I was a student on placement. I remember meeting people who worked for them.

J.E. : How did you get to know about CD theories and community empowerment?

H.F. : Well, I think that would have been part of the course I took in London. But I sort of discovered it when I was here in Dublin because I was involved in various things like the Simon Community which worked with the homeless, and then there was a voluntary social work society which went out to decorate people's homes and things and I sort of thought that wasn't very good so we turned that into a more radical student action group. And I became chair of that and then I organised an exhibition in Trinity on Poverty in Ireland and that had some political impact. That's what led to go to that postgraduate thing in London.

J.E. : When did you stop working for the Council ?

H.F. : I finished there in 79 when I became the first director of the NI Voluntary Trust.

J.E. : Could you explain what that is, roughly ?

H.F. : Well, in the UK there is lots of foundations that support activity. in NI there were no foundations, or there very few and it was UK foundations who did anything there. So the government decided that there was a need for a foundation to be set up. At that time it was a Labour government and there was guy called Peter Melchett who was a Minister, he was quite progressive and Maurice Hayes was quite involved in this too. Basically what they said is

‘We’ll get the government to set up an independent foundation’, so at that time they paid half a million pounds and they gave a promise of another quarter of a million if the foundation raised a quarter of a million from private sources. Basically the reason for it was that Melchett had met lots of community projects and they kept saying to him ‘We need a small amount of money to get started’, ‘Get us going before we can start applying for government grants’. And he said ‘What if I get a foundation to do it’, because that’s what they did in the UK.

Basically the aim was to establish a foundation with the remit of supporting new community based initiatives in disadvantaged communities in Northern Ireland.

J.E. : What sort of criteria were used to choose the projects ?

H.F. : We had a particular emphasis on focusing on disadvantaged communities and on community groups’ self-help initiatives. So that was always the sort of direction of it from the beginning. And then we developed particular programmes on rural groups, on community arts. Eventually it became part of a UK network of foundations, and there were some from America as well. But it started from this gap at community level and the need to encourage local self-help groups. And it’s gone from there to something much bigger.

J.E. : When did you start the journal *Scope* ?

H.F. : That must have been in I would guess about 75.

J.E. : How did it start ?

H.F. : Well we inherited the ... the CR Commission had produced a sheet of voluntary organisations news. Well, they had two publications, one was *Community Forum* I think, which was more sophisticated, and the other one was *Voluntary Organisations News*. When it closed down, I sort of persuaded them, ‘Well look, we shouldn’t lose all this material’, so we took all their material. So at least it would be in one place. And then we sort of persuaded , or I sort of suggested internally that we should produce a journal, and I think we carried on, I think we produced a couple of editions of *Voluntary Organisations News*. And then I said ‘Look we need something that’s a bit more sophisticated, that isn’t just information, that has a bit more articles.’

And also it was quite a good time because at that time with Melchett there, ministers were actually interested in social policy, which was relatively new. So we would just pick some theme and write about it. It is funny because the Council of Social Services were quite nervous about it, they were not used to working with local community groups or writing about articles critical of government policy; it was very conservative. But I remember Melchett

coming to some meeting and saying ‘This is terrific, it’s exactly what we needed, suggestions about policy and things like that’. People like him and Maurice Hayes encouraged us.

And I more or less got my job as director of the Voluntary Trust, because when I heard it was starting, the government appointed an initial group of trustees and the chairman was David Cook who at the time was Lord Mayor of Belfast and he was the first non-Unionist, he was from the Alliance Party. And I went and did an interview with him about what he thought this new foundation would do and he said it was the best article for applying to a job that he had seen for a while. So I was just lucky there.

J.E. : What other reactions did you get (about *Scope*) ?

H.F. : People were quite supportive of it. Well at that time there wasn’t anything like that. And it’s been going on since then, which is quite amazing. In different format but it’s still there.

J.E. : Could you comment on this quote on the feeling of ‘*division, fragmentation and isolation in community work*’ ?

H.F. : At the very beginning when there was the CR Commission there was a focus. But when it went, you had a few community workers in Health Boards. You had a few City Councils I think with one or two community workers, some Councils had them some didn’t. In Education Boards as well for some reason they had community workers. And when you get the odd persons like myself who would come from a different backgrounds, working for an NGO or other things. But it was totally uphasard, there wasn’t a systematic development of community work. It was quite erratic and support for groups was quite erratic too.

There had been some sort of explosion of community groups and things but the level of support they got was very erratic. There wasn’t a systematic development of the profession. When the CRC was set up, there was a sort of innovation, burst of energy, and then it sort of went and lots of people were there hanging a bit, they needed to find some issue for themselves.

J.E. : What do you think is the reason for that situation ?

H.F. : Because the CR Commission was sort of outside the system in many ways. Much of the work that it was doing was challenging the system and it was working with people who hadn’t been worked with before in terms of recognition, identity, empowering. That was all new.

J.E. : Too new ?

H.F. : Too new and frightening for some people who were used to doing things in a different way. In many ways the CRC was frightening to the politicians, frightening to some people or just irrelevant to some people on the Health Boards. The tradition of community work within those services was quite weak, not absolutely, but it was relatively weak. The CRC hadn't been there long enough for it to get ingrained within the system. It had certainly livened things up, and people had done interesting things.

J.E. : You mentioned as well as that there was a 'political backlash against community work' in the late 70s. Could you expand on that ?

H.F. : There was a bit of a political backlash against community relations work first of all. Even though I don't know where the dividing line is between community relations and community work. The first reaction was when they had the power-sharing executive they thought they didn't need the CR Commission. That reflected that the politicians at that point felt that they were left out of the loop and there were these community people who weren't elected and had no status, and they were talking to people and they were sort of there to make their life more difficult I think. They were challenging the traditional main political structures and the sort of power structures that existed. These were new ways of doing things and new ways of involving people. So I think that was probably a bit frightening.

And I guess a lot of people seemed to be skeptical about whether community work contributed to community relations. And then we went through a period when people were in denial of the fact that there had been any contribution.

J.E. : That's when CD and CR became two separate strands.

H.F. : By the time that Mari and I did the report it was the first time somebody was going back to talking about these issues. I mean people had kept doing things but without really talking about it. And then once we had the Trust we gave support to different projects and in a sense that was a catalyst to get people to think what they were doing and I think that was useful.

J.E. : Did you have any particular focus on CR with the Trust ?

H.F. : No, we didn't specifically. Of course, the work on women's group had the advantage of getting people to work together on common issues. But essentially we started from the premise that you had to support people where they are at in their own communities. By definition that in NI doesn't start by being cross-community. The idea is that you build up confidence as a first step and then you start to move to other things. We were interested in

how to engage people in their own communities. But then after working on some networking, people did to some extent have cross-community contacts. But I think that you are asked to do in terms of community relations is a bit naive as well, it's not realistic. And in fact, in retrospect, I don't think we had quite worked out how in fact by empowering people in their own community there wouldn't be enough confidence to meet people in the other communities. It doesn't actually happen automatically. In fact the opposite happens sometimes even.

But other things were going on that were cross-community, children's holiday schemes and things like that. And we were helping peace groups like Corrymeela.

J.E. : How much do you remember about the March 1980 Conference on community work?

H.F. : Well the conference papers were published in a book weren't they ? *Community Work in a Divided Society*. It was published by the Farset Co-operative Press, our great publishing company!

J.E. : Did you take part in that as well ?

H.F. : Oh, yes I did. Most of the book published by the Farset Co-op ended up sitting in my study. That was a great experience! I remember the great philosophical debates at the beginning of Farset about how the Co-op should distribute the profits. And I don't think it ever happened! We would spend hours talking about things like that.

J.E. : How did it all start ?

H.F.: It was probably Jackie Redpath who started it. He was a community worker in the Shankill Road. Jackie was involved in very creative things around the Shankill Road at that time. And there were two things: one was that Buzz Lurgan was a friend of his, he was a photographer he did lots of photographs for the work they were doing around the Shankill Road. I think he worked for the Independent as well or something like that. So Jackie had lots of Buzz's photographs about the Shankill Road and that was one of the publication projects we had. And the other one was, there was this Australian academic Ron Wiener who wrote a book on the Rape and Plunder of the Shankill, and I think that's how Farset Co-op started. The idea was to create a publishing mechanism and then we thought about other things. We had grand ideas... but the problem was we weren't very good at marketing. The Farset Co-op was a funny mixture of people. David Paine was among them, but he had paramilitary links. So we set it up with great ambition but it never quite worked. We had trouble to make it pay. There were too many costs. And the market was actually very small. I remember one Twelfth

of July Jackie and I had a brainwave that, Buzz' book of photographs which was fantastic, that we would be bound to sell a lot of copies during the 12th parade at the Shankill. So we set up at the corner of Shaftesbury Square a sort of bookstall... it must have been the wettest 12th of July that has ever been! I don't think we even sold a copy of the book!

J.E. : What else did you publish?

H.F. : There was one on women and community work in 85; we published *Community Work in a Divided Society*; I think there was one on education because there was another guy who became the Principal of a secondary school. A lot of these people actually now that I think of it, they all had a connection, including Jackie, which went back to a guy called John Malone who had been Principal in East Belfast Orangefield Secondary School. I remember when I started working for the Council of Social Services nobody knew what I was meant to do, so I went up to talk to John and he helped me a lot.

But most of the people in the Farset had all been from the Shankill Road and had failed the 11 plus. And they went to Orangefield and John then was Principal of Orangefield and he didn't believe that the 11 plus amounted to anything. And all of them went to Queens' after all. They all did very well. So John Malone was a sort of connecting thing between a lot of these people.

Brian Smitten was a very excentric Church of Ireland curate on the Shankill Road. He had worked in a bank in Dublin so he had a Dublin accent and him working in the Shankill Road was unusual. He was very unlike anyone. Anyway he wrote this radical booklet, he was anti-Church establishment. What else did we publish? In 1983 we published a book on education with the views of John Malone. But I think John Malone was dead by the time we actually published that. So there must be about six things we published. We were all doing it on a voluntary basis so it didn't last for long.

J.E. : Do you remember if there was any association of community workers in the late 70s ?

H.F. : There was this Youth and Community Association which was a sort of co-ordination of some, but I wouldn't say it was sort of comprehensive. Was there anything else ? I don't think there was another network beyond that. The Community Workers' Co-operative, which is an all-Ireland organisation, is a sort of an umbrella group. But I am not sure if that was active as early as that. There would have been a loose network of community workers in Health Boards, but that's quite a small group.

J.E. : Going back to the 1980 conference, that seemed like an attempt at co-ordinating the work, at setting up a clear policy.

H.F. : It could well have been. I am wondering who initiated that. That I don't remember.

J.E. : Was it Corrymeela ?

H.F. : No, they just hosted it.

J.E. : Was it a continuation of a debate that happened in England ?

H.F. : That's possible. Corrymeela could have initiated it because Derrick Wilson may have been there by then and he had a sort of link with community work. He had been a community youth officer in the Education Boards I think. He had that unusual background. It might have been that.

Let's look at the publication, it might say something at the beginning of it. The group of people responsible for the conference were Derek Alcorn who was I think working as a community worker at a City Council, Eamon Deane who had been involved in community work in Derry for years and who was one of the first trustees of the Voluntary Trust, Eamonn and Jackie [Redpath] were sort two of the key people in community work at that time. Myself, Kate Kelly who was by that stage working in the Ministry department of HSS she was responsible for co-ordinating community work in the Health Boards, she had worked for the CR Commission originally, and she would have been the key person in all the networking for women's groups. She facilitated all of that. McLoughran who was a community worker working in Omagh, Dennis was a youth worker in an association of youth Clubs, Ray was head of the Workers' Educational Association. It looks like it was just a group of people who organised the conference.

J.E. : Were you used to getting together ?

H.F. : Yes.

J.E. : And there is a mixture of people from government bodies and community workers?

H.F. : Yes, it was a sort of mix of people. Oh, this is the first volume in a series, that wasn't a long series I suppose.

J.E. : What was the aim of the conference ?

H.F. : The idea I think was to get more debate and promote the status of community work. There was a feeling we were all working on it but in lots of different places. That was an attempt to try and get a more coherent debate.

J.E. : Was there a feeling of frustration ?

H.F. : Isolation was probably the feeling. Fragmentation too... we were all struggling away without great coherence. We felt there was more potential that could be realised.

We felt community work had been a bit marginalised from its initial heyday of the CRC when it was made important and then it was marginalised. People from different background had been working in different places and that was an attempt to restate the value of it.

J.E. : There is a tendency to talk about State control over community work in the 80s.

H.F. : I am wondering in retrospect if ever the State was worried enough, or was intelligent enough. There is a permanent discourse that goes on in community work about the fact of being controlled by the State. I went to a conference recently about community work and its role, and there is always a feeling that you want the State to do more but when it is doing more you say it is controlling everything. So it is peculiar in that sense. That's almost par of it. But in Northern Ireland there was probably yes, people felt in a stronger way, because of what happened to the CRC. And I think that left some sort of residue, people were more suspicious.

J.E. : If the government is trying to control, in what ways does it possibly do so?

H.F. : Money is one way, and who it will give money to and the conditions to give it. Who gets resources ... that's a way of controlling.

J.E. : More than controlling, do you think they didn't have an idea of what they wanted to do in Northern Ireland?

H.F. : I would, say looking back, that it was less about community work being controlled or taken over by the State, and more about the fact that the State couldn't see the value of it. Or didn't think about taking it over, but either felt there wasn't a value in it or felt that it would cause too many difficulties so it was better just not to support it. It depends who you are talking to. Some people would be quite encouraging, like Maurice Hayes. And the fact that they set up the Voluntary Trust was meant to encourage stuff on the ground. But this sort of political strategic approach which the CRC were beginning to develop, that wasn't their ambition and they certainly didn't want anything that would create that many difficulties for them again.

It's hard to tell how much that was an administrative issue or a political issue. This is all tangled up in Northern Ireland anyway.

J.E. : Why do you think it came back in the late 80s ?

H.F. : CR came back because it's sort of came back into the political agenda that actually there was more to solve in the Northern Ireland problem than just a political solution. There was a need to work on issues of division and conflict that went beyond the sort of political and, that's one of the more interesting things that were happening at community level, the need to get recognition of community projects. It was about engaging people in a more constructive way I think. The volume of community engagement became more evident. And the profile of it improved as well, it became sort of unthreatening. There was a need to encourage that and, it's not just a northern Irish thing, from around about that period, the complexity of issues that the government had to deal with were beyond simple solutions set by government agencies. People began to move to the idea that you had to enable people to find solutions. There was a shift wider than just Northern Ireland that created new types of spaces, it opened up the possibilities for people to engage.

J.E. : What's 'wider', is that the UK ?

H.F. : Yes, I suppose, but also in Europe because at that stage you had European Poverty Programmes which started on the basis of encouraging sort of local neighbourhood participation and involvement and empowerment.

And then, the first one down here was extremely controversial even though there was no CR dimension to it because politicians hated it, because it threatened settled political groups and challenged a lot of things. When I came here in 1980, the final report had recommended that there should be a national agency and Fianna Fáil, who were in government didn't want one at all. But then Labour/Fine Gael said that there should be one established but it took six years.

And then there was a second European Poverty Programme, which again created some pilot projects with a sort of European profile which helped to raise the value of local work and then from that we went on to the State Welfare Programme. So thanks to a European process, we now have national action plans. But I find that people tend to forget about the first bit which is about the importance of local empowerment. People get seduced by thinking the answer is the policy solution. But in the end you have to say 'But look, the delivery of it is not working and the reason it's not working is because we are not doing right in the ground.' So you have to involve people's experience in the development of policy. So the wider view, the things that were happening in the South and in Europe probably had an impact in Northern Ireland.

J.E. : Could we talk about the 1986 document you drafted with Mari Fitzduff ?

H.F. : I was approached by the SACHR. I forget who sort of pushed it. But they wanted to encourage the government to have a policy on CR. Whether it was as clear as that I am not sure. I can't remember at all who it was that approached me. So I said 'Look, it's quite a big job to do on my own.' And Mari was at the University and she was writing a PhD but she wasn't in a sort of paid employment that tied her down. So I said I needed somebody to help with the research and she was doing academic research in the area anyway. So essentially we started on it.

It was in a sense a political issue you know, because we were saying there were things that needed to be done, something to bridge the gap that had grown between community work and community relations. And we said they were relevant to each other. Community work wasn't the only solution to CR, but it was relevant to it. So we wanted to reconnect them, I suppose.

J.E. : Can you explain why you had this awareness about the connection between community work and CR?

H.F. : Well, you see I had been working for quite a while with the Voluntary Trust and I was aware of what was going on. I would have been talking to people about how community work was going, where we were on CR. I would have felt that there was a space that for long enough had gone, since the fall of the CRC. It was time to raise those issues again. And there seemed to be some willingness. Well, actually I am not sure there was any willingness in the government at the time.

J.E. : Was there no willingness ?

H.F. : Well, I am not sure, now that I think of it. When we produced the report, the initial thing was that some people in the SACHR didn't like it or felt it would cause too many problems. They said they weren't going to publish it.

J.E. : Really ?

H.F. : I suppose because we actually went quite far in recommending things that should be put in place and done.

J.E. : So did you feel you had to water it down ?

H.F. : So, it's just that it was going to be buried! Of course, we had talked to a lot of people in doing it, so lots of people knew about it, so if you ever want a report to be taken seriously, ban it! There was a kind of row around it so eventually they had to back down and publish it, which meant that people had to react to it. And it happened to fall in a political space. So in the end it was taken seriously, but I remember that the initial reaction to it was quite negative.

But I can't remember who was involved, it was some people who remembered the CR Commission and thought it was going to cause too many problems.

J.E. : What about the reactions from outside ?

H.F. : Well that created a favorable climate for it. People said 'There must be something here worth looking at!'. It seemed to have that effect; it always seemed to have a good feedback. It seemed to hit a nerve in terms of what people felt that it was time to do a bit more systematic, that we needed to create some space for doing that.

J.E. : What was the feeling among community workers and community groups ?

H.F. : There were people who were really pleased to have a chance to talk about it and wanted something to happen. They felt there was a need to create something more systematic: structures to have more debates about these issues... there was a gap that hadn't been addressed. Actually what I felt is that people wanted a framework within which their own work could make sense. Lots of people were contributing in different ways but often they lacked the feeling that they were part of a wider frame with some coherence, some sense. You might just feel less isolated, more valued.

And in a sense, that wasn't very new because I was aware of it thanks to the Voluntary Trust and I had contacts with local groups, but it did definitely seem to come at a time when we were ready for it.

J.E. : At that stage did the phrase CR mean something to people in local groups ? Because it's kind of vague.

H.F. : It was a good thing. People weren't as reluctant to use it as one might have expected because it was more sophisticated than that. In general, people were doing holiday schemes, so they had thought quite hard about what they were doing, about the types of things that made a difference. I am not saying that if the government had written down a definition it would have been the same... but I think it was clear that we were talking about more than about just bringing people together. It was about what do we need to change and about giving people space to change, and it was systems that needed to change. And I think that generally people were interested in that.

J.E. : What did people expect ? They wanted a body, clear policies.

H.F. : I think there was a broad feeling that the government needed to face up to the issue, about their system of support and things. But there was a need for some sort of agency to create debate about the issue.

I always liked the idea of how do you build an institution, what sort of body do you create, do you create space for people.

See I think it was just the right time because it would have been impossible a few years earlier. So sometimes it's just luck.

J.E. : There is a part on 'Tolerance, Prejudice', like a theoretical part. Who wrote it ?

H.F. : That's Mari's piece. She was writing her PhD at that time and making typologies.

J.E. : Do you think the recommendations were followed ? Were you satisfied/disappointed by the outcome?

H.F. : Actually a lot happened.

J.E. : One thing you mentioned was to link up CD and CR.

H.F. : Well, I can't say that that entirely happened. What happened first was the setting up of a government body, the Unit. Probably more happened than what we expected. Now, I have to say, you never know, was that because of the report or was would it have happened anyway. I remember there was a Cultural Traditions Group, and then the government started thinking if they could join it up with the CRC, but that was sensitive. I remember it was quite a delicate lot of negotiations, bringing the two strands together, to create a space for it to happen. Brian Mawhinney was a Minister.

And at the time there were a few primary schools in Northern Ireland that had a sort of pe-school section, and one was our local one. And the Minister was going to close these. And it was at a time when all the Education and Library Boards were boycotted by the Loyalists and the Unionists. I can't remember exactly why. And we organised a campaign which I chaired to save our primary school. And we ran a great campaign, rather successfully. And it's very hard to influence British ministers. We wrote letters to all the local papers saying 'Look at what your MP is doing as a minister, his great initiatives in poor Northern Ireland for young children'... And he was really angry about this. Anyway, we saved the school. And after that I left Northern Ireland.

And I was on the Board of the CR Council from the beginning, but I was in Dublin at the time.

J.E. : What do you think of the criticism made by some community groups that the meaning of CR is not clear ? There is some suspicion.

H.F. : It depends what it is I think. I was involved a bit with the Peace and Reconciliation programme, because it was mainly in Northern Ireland but it also covered some border

counties. We actually began to do quite a lot of work on typologies of CR. Duncan Morrow has been very helpful about it. I remember we did quite a bit of work on looking at different levels of CR and different ways of involving and how you move from different levels and encourage people to progress as a sort of continuum. But some things would be perceived as more relevant than others.

5. Hywel Griffiths, 8 avril 2005, Cardiff

J.E.: What was your background when you went to Northern Ireland back in the 1960s?

H.G.: When I went to University, one thing I knew I didn't want to do : I didn't want to read a subject that would lead me into a particular occupation like engineering, or medicine and so on. And I was interested in philosophical questions so I ended up in Philosophy. I was not a good student. I was very immature. And I had a great time and I failed my degree. I think it was a growing up period rather than a serious period of study.

And then I joined the Colonial Service and I went to work in Central Africa and worked there for six years and I was concerned with Integrated Rural Development in the Middle of Africa. This was Zambia.

I then became interested very much in social sciences, anthropology in particular because it was an important tool; demography was another important tool. I took a kind of scientific approach to what I was doing.

J.E.: What do you mean?

H.G.: Well, instead of accepting that it is a good thing to do this, you first of all ask questions about whether it is an appropriate strategy under the circumstances. Do the population characteristics justify what you're doing? For example, we had an educational policy for schools which meant that schools had to acquire certain proportions of the population and that was the policy. And for years they had a certain numbers of schools in this area. I was looking at all these kids not at school and I thought 'There is something wrong here.' So in the end I did an almost house to house survey with people that I employed and we discovered that the number of children living in this area were four or five times greater than the official records. So the result is that we put up five schools. See? I regard that as a scientific approach. But not instinctive. And these things really made a progress.

So I worked there for that period of time and the idea, the concept of CD was being talked about very much at that time and came into Northern Rhodesia and the Department of Integrated Rural Development and became a part of that and I became part of that too. So my background from that point onwards as far as CD is concerned was very much related to the United Nations and the United Nations publications and reports and so on.

When I left Zambia, I came back to this country and I couldn't settle because I hated it. I thought 'These people are terrible', talking about my own people. So I went back to Africa for

two years and I worked in Nigeria with the British Council. I was no longer involved with development but I was involved with adult education. But I think my focus is on development. You see I am a development orientated person. That's basically what I am. I suppose basically I am a kind of educationalist. That's where I am coming from. But not in the sense of schooling but in the sense of adult education and education related to the resolution of issues and problems. It's practical knowledge.

J.E.: What were you reading at the time?

H.G.: I had a background in education because I qualified and trained in education, so I had a diploma in education. Those references were in my background but as far as my work in Africa was concerned I think I was very much influenced by anthropology really, more than anything else. It gave me so many insights. But I'll come back to that in a second because there is something important that needs to be said.

The means of doing it... unless you just followed your instinct or just copied the next person, you had to make some kind of an analysis of the situation. You needed some information and the only people who could provide it were the anthropologists and the demographers.

But actually coming back to CD, it's very interesting that during the war, before the war was over, there was a committee established to investigate and to look into this problem of CD. Something I didn't know about until years later. And they saw it as an essential, important thing to develop after the war in countries like the African countries as a means of promoting political development, democratic development, you see. Ok, you can change the heads of State, but you got to change people at the base, you know, so that they can participate in a democracy. And if you can't do that then all you've got is some kind of shell. And of course we didn't succeed in that because many of those countries did enter independence with nothing at the base, with very little at the base.

But the idea of CD has always had the idea that it was going to be political. We were engaged into promoting political activity at a local level. Basically that was it. You have a problem? Don't come here and say 'what can we do about it?' Get yourself organised, we'll help you. That was it really. And I think we were making up a lot of this as we went along because there weren't many references to guide us really. I used to read a lot of the journals at the time. There was a journal called *CD Bulletin* which later became *CD Journal*. This was a precursor; it was ran by a chap called Ross. I think that was an investment from the Colonial Office. I mean he ran it himself but they funded it. So there was a continual stream of good

practice. There wasn't much to read though. I was scratching all the time, looking for references and looking for analyses and trying to analyse my own personal activity and trying to work out what the hell I was trying to do. What was I doing? I mean I didn't really know sometimes. I went on later to become a lecturer at the University of Manchester and I was there for 5 years. And after 5 years I was still scratching my head: 'What is this subject I'm teaching?'

We were then swept by an invasion of ideas from America under the title of community organization. When you read the community organization literature, it seemed to me that the principles were just the same as CD. So what is the difference?

It took me a long time to recognise that the difference lay in our societal differences that in America you've got the social economy which is run on a voluntary base, on a charity base not on profit bases. They don't have the social institutions that we have, with governmental investment and so on. In that context community organization is all about how do you do CD with independent non profit organisations. Whereas here in this country we're talking about how to do CD with people who live on housing estates. It was that big difference between the two.

So I was in Manchester for 5 years thinking a lot about that. One book that influenced me a lot, at the time, was a book by two authors, Burns and Stoker, about organic management. I could tell you there is a chap who wrote another book using their theory his name is Peter Rodge and he wrote about management and the Church and what he was arguing is that the Church is stratified with a very bureaucratic, hierarchical system of management but if you really wanted to take the role of the Church forward in society you would have to develop a different style of management. I thought they were very good. Why did I think they were good? I think they were good because if you think about the government having some kind of managerial responsibility for guiding society, it's not the same as a manager in a company who actually employs people, because in society the people actually employ the government in theory. In practice the government sees itself as having some sort of commanding position and it is in a commanding position. Then if it adopts one style of management which is very top down and hierarchical, people produce some kind of result.

The organic management can actually generate strength and dynamism from within the community which can actually contribute to the problem you're trying to solve. That was very

interesting to me although I didn't think we were into management as such. I think that metaphorically this was a very illuminating book.

J.E.: And after that you went to Northern Ireland. How did that happen?

H.G.: I got fed up with being an academic, I wanted to get out. That's me.

I wanted to get out where the action was a bit and this thing came up in Northern Ireland, all of a sudden, BANG! There was that huge conflict that came out of nowhere and I knew nothing about it except that I had talked about it with a person I met in a Seminar who told me about the segregation in Northern Ireland which I hadn't known about. So I was curious and I learned a bit about it from the amount of things I read. But this was just general curiosity. All this had happened before the marches in Derry. So BANG ! It all happens. I then started to take more interest.

And then this job came out. It was advertised and I just replied to the advertisement. I wasn't offered the job or I wasn't invited to go. I thought I had a contribution to make. So on that basis I put myself forward and they accepted it on the basis not on me but on what I said I was going to do, which was to apply a CD strategy. That's why they got me for.

J.E.: Why did you think the CD strategy could help?

H.G.: Self-criticisms first: I acknowledged that there was a political conflict. Which I couldn't do anything at all about as it had to be dealt with at a political level. But I also felt that the conflict could be exacerbated by the exploitation of people on both sides. So the rough theory was that if you could help people to understand better what their situation and conditions were, then you could help them to understand that the situation and conditions on the other side were exactly the same. If there was some common cause in a sense, you might actually find some areas for common action. Now that was the theory. So on that basis I went there and they accepted me and I worked for a year doing just that : building up a team of people and building up a strategy. And then at the end of that first year, I was taking a break. I had just gone on holiday on a Thursday and on the Friday, all of a sudden, the government introduced Internment. BANG! I went back on Sunday, Belfast was covered by smoke. There were so many explosions. It looked like wartime. Terrible. And we were so depressed but anyhow we rallied. And what we then did is that we transformed our CD agency into a relief agency. Like that! My staff group from ten turned to about sixty in a week. And we had transport, we had communications. It grew so fast! And we ran a big business for 6 weeks and then I said 'Friends, this is not our work we've got to get back to our work.' They said : 'We

like it, we can't go, we're important now. If we carry on doing this we'll only going to be in competition with other people who were set out to do this. We got to get back to our job.' I was not very popular. But we did it and I still feel rather proud that we created an organisation, ran it for 6 weeks, and then closed it down. So within 2 months, the whole thing was gone. I felt that was quite an achievement. Because you know when you create something, people don't want it to die. They want to continue it. I know so many charities that should have died years ago. But they carry on. It has a social role, over and above its functional purpose.

We then resumed our strategy and our work and kept it, and largely it was doing quite well for the following year but there were difficulties looming from the political action of the paramilitary organisations and so on. And then at the end of the second year was Bloody Sunday. And at that point it demolished my Commission. My Chairman had to go and he was holding me and I was holding him so I only lasted about five weeks afterwards and then I had to pack it in. So that was my brief experiences.

J.E.: What was the view point of the people in the Ministry?

H.G.: The Ministry was a Ministry; they created a role for a Minister. The Minister was a really nice guy but he was a politician. So all of a sudden he had a Ministry. So he was kind of important and filled with his own importance. That was the main thing he did: he was responsible for delivering grants to community organisations. He did that quite well. In the end we had a conflict as you probably know. After that, after the fact that the Bloody Sunday kicked out my Chairman, the Ministry controlled the Commission and that's why I was gone because we couldn't possibly carry on you see. But we had our revenge because we killed the Ministry. It was worth it. We didn't love each other. Because we felt they weren't cutting the mustard. They were bureaucratic, they were inflexible. They were nice guys, you know the chaps we dealt with were practical and they were nice people but actually they didn't have a clue. They began to learn from us, I think. Because they began to learn that our approach which actually went to people in a open ended way, and it asked people to participate and so on was in fact a good way although we ... although our record of achievement was small, I think as far as CR were concerned, I think as far as social development is concerned we actually achieved quite a lot. We did actually get people organised and motivated and they did do some good work for their community and so on. Whether in fact it made any contributions to CR in the end I don't know.

And so I've got to say something about CR now because that's what you asked me. I knew that the conflict wasn't about CR. It was about the future of Ireland. But everybody kind of responded to it when the violence erupted as a CR problem. Now CR is how you deal with the problem of relationships between two groups in the community who are part of the same community, they are not going anywhere. You know one group may want the other group not to stay but here they are. But there it was different because there you've got a society in which one of the groups wants to break away altogether. It wants to take it out you know. So it wasn't really a CR problem, basically. But we treated it as a CR problem all the time I was there, but at a deeper level it wasn't a CR problem at all, it was simply a political problem. We were trying to deal with it in kind of using social mechanisms and so on when actually it could only be dealt in a political way.

For example I had been there more than a month and I was talking to a friend of mine who I had known for many years and who I had been using as a kind of sounding board to give me more information. I said, 'How do I get soldiers out?' He went white, he said, 'You can't get soldiers out' I said, 'I'm sorry but I just think they're in the way' because they came in, they had to come in to perform a role when the Protestants attacked the Catholics, you know, in Bombay Street. They were actually sent in there to protect the Catholics. Right. But as soon as they begin to stay, they become a political force in themselves and they have their own interests; they have their own agendas. Once they are there they are there. Of course it's been the case and they've been around as part of the situation, a very important part of the situation. I did feel at the time that if it had been possible to get them out, we could have actually exposed the reality of the problem much more clearly and have tackled it. There were risks of course and obviously nobody wanted to take those sorts of risks. But, look, it's been 30 years and how many people have died over those years? So maybe we should have been bolder... I don't know.

J.E.: Working with community organisations implies working with people who may be involved in paramilitary groups. In your article you say that you have to do so, because that's how things are. Morally this may not be understandable. Do you think it was bold to say it?

H.G.: I think it was a bit perhaps. People didn't want to say that but it was true. You couldn't make that distinction. If you are working within the community, somebody steps forward and you see him with a civic role and you work with him with a civic role but he may in the background be doing something else as well. I certainly felt that after 1974 when there was a

collapse of government and the Ulster Workers' Strike and so on and I went down there because I was so 'I have to do something' and I went down and I talked to some of these people, some of the ones I knew, and they were telling me how they were creating some kind of free state in West Belfast. They were taking over the facilities; they were ready to go to war.

I went to Amsterdam once with a group of UDA people. The idea was to help those guys to see if there were any ways in which we could deal with their problems without using a gun. That's basically what it was. They agreed to do it and me and another chap from Lancaster University I think went as facilities because it was all in their house. It went ok I suppose, I don't think we did very well, it got quite frightening sometimes. You know, they would say "In trouble we just get a gun", and that sorted it, I mean they weren't joking, these guys did use guns.

So I'll tell you what happened to me which was the most frightening of all. It was Sunday morning and I went down for breakfast. In the breakfast room there was only one person there from the UDA and he was the commander for South Belfast, he was very senior in the organisation. And he was responsible for running a bit of the UDA which ordered murders and all that stuff. So we sat down like we're sitting here and we talked and I suddenly discovered from talking to him that he had had exactly the same upbringing as me.

We were brought up in similar types of working class communities, we'd gone to a similar kind of Church or Chapel, we had a similar background of Sunday schools and all that sort of things. The difference was that I went on on my education and became a professor and he went to the shipyards. It was at that point our careers diverged but up until then we were exactly the same. And here he is now, on this side of the table, in charge of the group that murdered people and me on the other side. It was frightening! I suddenly saw myself you see. I saw myself there. I could no longer take a pure view about it after that. That was the time when I changed.

After that I felt 'Well, I can't stand back and say: well, look, I'm better than they are, different or whatever. In the same circumstances I may have done the same thing.' That doesn't excuse what they were doing. I didn't mean it like that at all. I'm not relativist either but I did feel that it wasn't a sharply differentiated situation, it was ambiguous. And I could have been part of that myself if I had been brought up there you know. That was a very frightening thing for me to realise, because up until then I hadn't realised it.

Another funny story. We were running another of these seminars down in Donegal. This is when I was at the University. And the object of the seminar was again to bring republican paramilitaries and protestant paramilitaries together to discuss how the country worked. So my role in all that was to explain to them how the Social and Health Services worked because I was on the Health and Social Services Council. So I was telling them how the boards operated, how they made decisions about health. They said 'How come we don't know about that?' and I said 'Well you know how it is: the decisions are made in committee', so they said 'Why are they made in committee?' I say 'You know these people who run these councils they prefer to make difficult decisions in committee', 'But why?' They kept on pressing me really. I was in a very ambiguous position because I had been trying to argue with my colleagues on the board that we should be making all these decisions in open sessions so they could be published in the paper but they were very unsure, uncertain, protective, defensive and they wanted to take these decisions in committee, in confidential circumstances. So I was now put on a very false position as if I was defending. And they kept on pushing me 'Why can't you move things from the confidential agenda onto the open agenda?'

So in the end I said : 'You have no idea, do you realise that sometimes to move things up this confidential agenda to open agenda is like to move, is like trying to move, like trying to move, this hotel!' And a big man at the back of the room with big balls under the eyes said 'How far do you want this fucking hotel moved?'

J.E.: Community Relations at that time, or even now, implies working on a Catholic/Protestant basis. It seems that the Commission was trying to use the phrase CR in a wider sense.

H.G.: We wanted to do that but in fact we couldn't because all the groupings were based on sectarian lines. I think the language is important. When I started everybody said: 'We've got a real problem here, there is a big gulf that has opened up in society'. Everybody said it, the government said it. And what you got to do was to build up a bridge and I said 'Look I'm sorry but you're using the wrong language.' Once you assume problems like that you're actually defining them and I don't think you define the problem properly. Go to street and you see all those barricades. They build barricades and they need to pull them down, it isn't about building bridges at all.

Look at what happened to the bridge in Croatia. They had Serbs on the one side and Croatians on the other in Mostar. They spent a lot of money rebuilding it. The United Nations rebuilt it.

And the idea was that by rebuilding the bridge it was a way of reuniting the community and it hasn't done it. They're still divided because the war divides them; it wasn't the bridge that divided them.

I mean I share the idea that perhaps it might have helped but it hasn't produced that effect at all. Which reminded me then of my metaphorical analysis of the conflict in Ulster. It's the same. It's not bridge building, it's barrier reduction. When it comes to CR I must tell you I actually believe that the phrase multi-cultural society is an oxymoron. I just don't think it's possible to have a multicultural society.

J.E.: Why?

H.G.: I think you must have a dominant culture. It's possible to have a multi-cultural society in this sense if the multi-cultural elements are below a certain percentage. This is when demography comes into it. Take for example the Catholic population in Northern Ireland: it was about 30% or something like that and they were very much linked to republicanism because the Irish Free State was declared a Catholic State. So this was important for them. In Britain, the catholic population is 10% or less. It doesn't make any difference. We've got people at high levels in the government who are Catholics without any problem. It gives them relevance if they are a member of the Tory party or whatever. We've got members of the government who are Jews. It doesn't make a difference. They are assimilated. Assimilation is for me the goal. But if you have significant numbers (between 25-30%), at that point the minority becomes very significant politically and you can no longer deal with it as a kind of CR problem. It becomes more a political problem then. So for example in this country generally our immigrant population is 7% or something like that. It's not a problem.

If you go to a particular town like Bradford or somewhere and if you find there that the immigrant population is 40%, you've got a problem. Now it has nothing to do with the quality of the people, or the religion, it's to do with the dynamic created by that proportion. And I really do think that that's a problem. So for me the goal of CR has always been assimilation. If people assimilate, the issue of the relationship doesn't arise because they become part of the whole. In France for example you have problems with education policies. There are problems in the *banlieue* and I don't know how it works there but I think assimilation is the thing and certainly you go to some parts of France and you meet very French people who have such a variety of backgrounds. They are not just European types, some are Algerians. It seems from the outside that assimilation is the thing that works but then you discover that it doesn't ; so

you've got a problem in France also. And that may be because assimilation hasn't worked. But in the *banlieue* of Paris you've got majorities of very large minorities and that's where the problem is created.

If you go to a small area like Cahors or something like that nobody notices. You may still have a CR problem but now you can deal with it because the numbers are ok and people aren't threatened. And I think that's the important thing. Now Northern Ireland is characterised by fear. You know, you've been there. Everybody feels threatened. The Protestants feel that they'll be swallowed up. Do you know what they used to talk about all the time? *Ne Temere*, the decree which says that the children of a marriage between a Catholic person and a non Catholic person shall be brought up a Catholic. As far as I know it still exists. I don't think it's been a law. But that's what has been worrying people in Northern Ireland all along. They say 'If we have mixed marriages it means that it's only a matter of time before everybody becomes Catholic and we don't want that.' Now you may think that's ridiculous... but people really thought it, they were really scared about it. They really thought that was a problem. And as far as I know, despite everything I don't think the Church has changed very much. It's still there but they don't talk about it. Maybe it's like contraception; you can do your own thing as long as you don't say anything.

When you look at conflict in a situation like that, you have to ask yourself "Who benefits from this conflict? Or who is not damaged, shall we say, by the conflict?" You see there was collusion going on between Republicans and Protestants over the government seats for example. They would agree on gerrymandering. I know that Derry was a particular case where gerrymandering was blatant and terrible but when, another example, when the government wanted to develop the Falls Road, there was a tremendous problem because the Church didn't want the people in the Falls Road to be counted out of the development area while they were redeveloping the Falls Road. What they wanted to do was to develop the Falls Road and get the people back. Because Church is a big investment. It has a parish and if you get rid of all the parishioners, you know, the Church has got a problem. Now this is not limited to Belfast, I saw it once in Newport, here in Wales. I can't remember the dates but I remember reading the case study about it and something struck me about it. Here in the middle of this situation, here was a Catholic priest working down hard to make sure that the development wouldn't demolish his parish. Now I don't blame him! I would do the same thing but you know, you've got to recognise this as well. This is part of the reality and so I

felt there were lots of vested interests. The people who really paid the price were the people of the working class end who lived in dreadful houses.

When I went to Northern Ireland, I went there like many people with the kind of idea that the Catholic population was getting the rough end of the stick and that they should be helped to get a better place in society. And they were, that was true. But you know, after being there for some years, what I began to realise was that the people who were really paying the price were the Protestant working class. Because they were supporting the middle class and the government, i.e. the governing class, but they were no better off. All they had was the illusion that they were better off. They thought they were better off; they thought they were better than taigs, but they weren't. It was only bravado. It was bullshit.

They used to have ritual fights in Belfast; it was commonplace for Catholic areas and Protestant areas to have the kids come up and chunk stones at each other. It was normal. And then it stopped. That stopped when the Troubles began because all the boys on the Catholic streets joined the IRA. Now they had guns. They were no longer throwing stones at each other because they had guns. That little ritual conflict was taken away. On both sides they no longer were able to express like football games, you know. They couldn't do it anymore. So I think there was a loss there.

J.E.: It seemed to be more difficult to build CD projects in Protestant areas. Could you comment on that?

H.G.: I think at the beginning the answer is definitely yes. Most of my staff would have said that.

J.E.: Is that related to the illusion of not needing any help?

H.G.: Yes, I think that many Protestants regarded the CR Commission with extreme distrust. They saw it as a vehicle for creating opportunities for Catholics. They did. I had great difficulty in establishing my credential because I was just seen as somebody who was coming and, you know, I was an outsider anyhow. It takes away a lot of your credibility. And then I was seen as fighting on the side of the Catholics. That was the case.

But it wasn't always like that and it did develop. I discovered as we went on and my staff discovered as they went, that the needs brought people out. The people would say 'We need to do something. Can you help us?' So we ended up working in this community which is what we wanted to do. But at the beginning there was hostility. It was a prejudice. We were part of the plot to give Catholics power.

J.E.: CR legislation evolved in UK at the same time. What was the theory behind that?

H.G.: That's very interesting. They came over to talk to us. And I told them what we were doing. And they said "We wish we had a strategy as you have up here" because they didn't have anything like that.

J.E.: I thought their ideas were more developed, that they knew better what to do and how.

H.G.: For them CR was conflict resolution. Conflict resolution is important as a part of CR because no matter what you think you're going to do for the future, there's going to be an immediate problem that'll come up, today or tomorrow. Like a little bushfire and you've got to deal with it otherwise it'll cause problems for your total programme.

That's what they said to me at the time. I read their stuff because I was interested in what they were doing, and I really couldn't see any... It seemed to me that they were wishy-washy because the government at the time had committed itself to the concept of multiculturalism which tied their hands. It meant that they were done with conflict resolution, that's all. There were no places that they could go to because the minorities could retain their identities, their customs, their roles, their languages, everything was going to be preserved and all they had to do was to work at the margins. Where those minorities brushed up against the majority, what can you do to ease the problem of friction between the two groups? That's what they were doing.

I remember, I was going to a conference in Europe and I was asked to do a paper on CR. I am sorry I don't know where it is. I went over to Wales because it was Easter time. And I went to the house where my parents were living and I was going to go to Geneva, that's where it was. I was finishing off my paper and was struggling with concepts and what people think and so on. So I took a break at coffee time and I went down to visit my mother and she was there with her brother in law and they're both very beautiful people, very Christian people, kind people. I sat there and I said: 'Listen tell me something about identity', I was concerned with this problem of identity. There was a woman in Wales at the time, she is emigrated now, Iris Williams, that's a Welsh name, ok? And she sang, she was a brilliant singer. And she sang in Welsh. She spoke Welsh I think. But in fact she was born down here in the docks of Cardiff and she was a coloured girl. You know, mixed race. So I said 'You know Iris Williams?' 'Yes', 'She speaks Welsh', 'Yes', 'She sings Welsh songs', 'Yes', 'Born in Cardiff', 'Yes', 'Is she Welsh?' I said. And they struggled, and they struggled, for ages and they said 'No'. I was shocked. They are not prejudiced people, you know, they were seriously trying to answer

my question but in their heart of hearts they couldn't see that it was possible to be both coloured and Welsh. And I think that's probably true of the Irish too because they are more homogeneous. English are more cosmopolitan. The French are more cosmopolitan too and I think in the fringes, when you come to Ireland or Scotland or Wales and so on the ethnic variety is narrower and therefore I think it is possible for them to have a better idea of the difference between themselves and other people.

There was a survey in Ireland in, a long time ago, it's probably when I was there because I remember reading it. '*Attitudes towards foreigners*' and they discovered that the Irish were much more xenophobic than people in Britain for example. I'm sure it's different today because times have changed but at that time it may have been true. So that question of identity is awfully important and how you identify the people. The thing that disappointed me about what my mother had to say was that it seemed to me to say that immigrants' assimilation wasn't going to work in the end. What else could we do? So I was a bit disappointed about that but I still think that that's the answer. At least you have a goal to work towards whereas if you don't have that, if you're just going for multiculturalism then I don't see what goal you have to go for.

You know the idea of the grand tradition and the local tradition? We're all part of a grand tradition and we're all also part of a local tradition which is proper family and so on.

We get our collective identity from this tradition, we make our personal identity from the first one, from your family and your friends and so on. But your collective identity or your national identity and so on comes from this, from these institutions of which you're part. Those I think you've got to share. It doesn't matter what happens at the end, if you want to be a Catholic or a Jew or a Black or a White or Irish... that doesn't matter. The division in Ireland wasn't at the end of the day cultural or social division, it was political division. It was a conflict between two political ideas.

I think they're nuts! I think the IRA are still fighting you know nineteenth century political battles. But they're doing it, so there is no point in saying nasty things about it. They're doing it, that's what they believe in, that's what they're going to do. Until they come off that, until they can actually release themselves from it, I don't see any possibility of resolving the conflict. Once they come off that, you will soon have a CR problem there because it's going to be people working together. Even given common goals, people have got to learn to work together. They won't have... If the conflict really ended tomorrow, it doesn't mean to say that

the barricades would come down the next day. They wouldn't, you'd have to help people to get the confidence to do that so there's you CR work. There in enabling people to deal with that.

(He shows the documents he brought with him)

We had a conference about the future of CR at the University in 1974 and this was a collection of extracts that we put together for the people attending.

J.E.: Were there any debates after the collapse of the Commission? Did you take part in any of them?

H.G.: This was one of them. There were a lot of people in society there who had committed to the idea of, ok, quote "improving community relations" end of quote. I give you for example the Corrymeela community, with Ray Davey, people like that and there were lots of people in the universities who were looking for opportunities to make their contribution, if they could, to helping out. What the Commission did: the Commission provided a kind of vehicle to which they could relate. We had people in the University of Queens doing research for us, and so on. It was really very exciting. Now when that Commission went, they had no longer any place to refer to so it was in that area I think of social activists stretching from the voluntary sector through to the universities and so on that people were still looking for ways to promote good community relations. The work that I did afterwards was work that ... it was coming together with all sorts of funny individuals, I mean Joe Camplisson for example who worked for me. (...) Joe Camplisson was like nobody. No education, he never had a serious position in his life. If you told me he was a hotel dorm I would believe it. Because that's what he was coming from. But up here! Joe was wizzy. He's been so dedicated. He is a great man.

Things didn't stop although the Commission stopped. The CD organisations that we set up continued and there was one association of those ... I'm trying to think. I've forgotten the name now. Peter Melchett, Lord Melchett now, who was a Minister in the government at the time set up a fund to promote community work. I chaired it. CD Forum I think it was called. We gave grants, that's one thing we did and we also ran conferences and things for people to come together. In the 70s.

I could actually find out the name of that organisation quite easily because I'll have a record in my files. It was a standing committee and it was promoting activity and it was handing out money. That's what it was doing.

And that carried on all through the 70s as far as I remember. Actually at the time I left it was still going. But they were very much in the aftermath of the CR Commission you know. The thing had died really.

Well, it did continue as you know under the chairmanship of a chap called David Rowland. He now lives up in the Lake District I think. I can't tell you where.

And he was running it in the aftermath you know. But it was a spent force and it had nothing to do with him. It had to do with the fact that all the gas had been kicked out of it. The Commission itself was no longer prepared to be bold because with Maurice Hayes as a Chairman they were prepared to be bold. Maurice is a great guy, have you met him?

He was a great Chairman, we got on very very well and as I told you earlier on when he had to go my days were numbered because we would hold each other up and that was it.

J.E.: I have the impression that the Commission was very bold and imaginative. It hasn't achieved that since then.

H.G.: It's gone into culture now, hasn't it? I've got a friend, Maurna Crozier. Have you met her? She is actually an anthropologist, Doctor Maurna Crozier, she's got her PhD. I remember when she was working for it. She is involved in all sorts of things. She is one of these establishment people but she's very much involved with that I think. She is employed by them actually. I think she is employed by them to promote cultural things.

J.E.: You continued doing conferences and all that and you were still talking of CD as a strategy. But in the 80s CD work and CR work got separate...

H.G.: I think there is no necessary connection between the two. The way we would define it at the time, in the 70s, I think there was a connection and I think as a strategy for what we were doing it was ok. But having said that, could it, did it, at the end of the day produce the goods? Because nothing could produce the goods really. I mean it was one strategy and it did good but it didn't at the end of the day resolve the issue because it couldn't. So if you were involved in CR strategy here, for example, what might you do? I think I would tackle it first more from a political side. I'd try and get some very clear and workable definitions of what the goals are. Because let me tell you, when I was in Manchester, there were people coming to me for training who were working in CD in local authorities. And then I discovered what they were doing. They were trying to ameliorate problems in big council estates which had been created by councils. So that their own employers are the creators of the problem and their own employers are employing them to solve that problem. It doesn't work. You can't do that. You

can't change what your employers have created. It's impossible so it has to do at a political level. You've got to have your goals achievable before CR become meaningful I think. Achievable and also recognisable because people have to recognise that it's something that you can aspire to and if they don't recognise that... you know.

For example there are people in Britain now, English people, and Muslim people on the other hand, both of them don't think there's ever any chance of coming together. On the one hand the English think, some English, not all of them, there are English people who think that this Muslim population will never be incorporated or will never be assimilated. It cannot be. And there are people in the Muslim side who say 'We do not want to be assimilated. We want to preserve our separate culture.' You've got the same problem now in France with the veil. It's the same thing; it's the hell of a mess. Schools in France exercise their authority and they say this is the rule in France : no religious symbols in schools which is true, I mean that's what your rule is. They didn't change the rule, they just applied it.

We have this ambiguity. There are so many ambiguities! For example, in 56 it was made compulsory for people driving their motorbikes to wear helmets for their own safety. But the Sikhs wear turbans! So what happens? They said 'Everybody but the Sikhs'. Sikhs don't have to wear helmets because they wear turbans. That's nuts! It can't work for harmonious relations it seems to me. I don't see how you can do that. I don't know what to do... I am not saying I know what to do. I know that's crazy. Fortunately most Sikhs don't like to drive motorbikes, they like to go in cars. That solves the problem.

J.E.: What was the theoretical background of the people who did CR in the 80s?

H.G.: From my time I can only speak about Northern Ireland. There were all sorts of people; they came from a variety of backgrounds and they were impelled by the conflict, the shock of the conflict to do something for their own society. So this motivation just brought them together.

They came from different backgrounds. Some were teachers, some were youth workers, some were social workers. But what brought them together was 'My God, we must do something.'

I don't think that applies in this country because there is not that kind of shock. So what brought people in there... I think what brought people in here, I'm just guessing here, I'm not quite sure, I think there are two kinds of people brought into CR here :

One is the representative of the host community, the bigger community, who is comfortable, I hesitate to use the word superior, but you know, if you feel under threat you're not going to be

tolerant towards somebody else. But if you're not under threat, you can be tolerant. So the people who are tolerant are people who don't feel under threat. So it's that category of people in society who feel secure in their own sense of identity either they're being British or something else. In the main there's no problem you know.

On the other side, and that's the ... I'm thinking now of immigrant communities. I think there are a lot of people for whom it is an entree for work, a career, why not. I knew one or two people and I can figure one particularly in Glasgow. He was Indian, he was born Indian, he was very clever and he has gone into CR and now he's working there and he's on some National Committee. He's getting money for a project of his own. So he was using it to create his own career as it were. Why not? It's ok, no problem.

So I think there's two groups: people who on the immigrant side are looking for opportunities and people on the host side who are secure and felt they could be tolerant. They are not affected so they say 'Yes'. When I left Ulster I came to work in the Home Office as a consultant.

6. Maurice Hayes. 7 décembre 2004, Leinster House, Kildare Street, Dublin

J.E.: I was thinking that maybe we could talk about your personal involvement in the Commission and why you decided to start a community development programme.

M.H.: Well, you see, I was just asked to do this thing, being a town clerk in local government you know. I was the secretary of a town council really. I think I wasn't intended to be the Chairman, I think they asked somebody else to be the Chairman, Ian Higgins, he turned it down. Anyway we started off with virtually no staff, with just an empty office and a desk and the question of how to make it up, you know. I think the people who drafted the legislation were very influenced by American models of the ...

J.E.: ... consensus?

M.H.: Well in the sense that if you brought people together and got them to drink tea together and that sort of things they would ... It was the sort of thing that was happening in the Civil Rights things and that in America in the late 60s, you know you would have a riot and then the mayor would call a meeting with the churches and the businessmen and the really moderate exponents of different constituencies. And I think that's what we were expected to do. We were expected to bring people together, the assumption being that if they got to know each other better, you know, that all these misconceptions would fall away and misconceptions falling away then they would all be at peace with each other. They quite ignored actually the deep structural faults in the society and the way in which unfairness was there. It also, and this was a difficulty for us as a state sponsored body, it rather defined the state out of the problem. They sort of said 'Well here are these Catholics, these Protestants and they're fighting with each other, if they would only behave themselves you see. And we are up here the government. Everything will be all right.' And what they didn't realise I think was the extent to which the government was itself you see, and certainly from the point of view of Catholics, seen to be a main driver of the problem in that the people who were not employing Catholics were public bodies, people who weren't giving houses to Catholics were agents of the state and the police who were generally anti Catholic as well were agents of the state. So that was part of the thing. So I think we had to find a focus for ourselves, we had to find some ground to stand on, which would enable us actually yes to bring people together, but to do something, and which would enable us to have a credibility particularly to these people here, the Catholics. To tell them that we weren't simply another public relations sort of

exercise or window-dressing sort of thing you see. So we decided the best thing to do was to concentrate on CD and again you get a challenge, you see, or a dilemma, because what community are you talking about ? Are you talking about this utopian community in which there are both Catholics and Protestants who will do things together?

And you say 'We'll have CD and community work but only when it involves both sides'. Or do you say: 'Well here are communities who are, you know, they feel very hurt, they are finding it hard to organise themselves, there are failures of leadership, there is an inarticulacy and the rest of it.' So what we got to do is to build them up as communities on their own there and there in the hope that after a while they can begin to approach each other with you know a degree of self-confidence and that they would then together find that they had problems with these people up here in relation to poverty, in relation to housing, in relation to employment and the rest of it. One of the difficulties, and the later CR Commission I think fell into this trap, if you're insisting on togetherness, if you're insisting that you are interested in people doing things together it becomes an exercise at head counting, you know we have 40 Catholics and we have 40 Protestants. So we decided, as a strategy, on CD.

J.E.: The name of the institution (Commission) echoes the legislation on Race Relations in Britain. Any comments on that?

M.H.: It was a complete transplant. The UK borrowed it from America. It was based on the assumption that the problem was the immigrant community. And it wasn't actually to a great extent the problem; it was the host community. The idea was that if these immigrant communities could only come along and tell the host community about their dances and their this and that, they would learn about each other.

So that was imported into the UK and then when they had these talks going you know under Callaghan particularly and people were being sent over, the people who were sent over to write the legislation and to write the prescriptions for the Community Relations Commission were people from the Home Office who had been doing the Race Relations stuff over there.

J.E.: You didn't follow exactly what the Race Relations Committees and Commission were doing in Britain.

M.H.: No, no, because we didn't see any sense in it.

J.E.: You went into CD. Did you intend to focus on social issues?

M.H.: It was partly to get people a reason for being on the ground. Secondly to give people a focus around which to organise and cohere, you know. What we were trying to say to them, I

suppose, in a way, and these were in the days before it became you know, you are talking about 1969, you had riots in the street, you had people beaten up and down, they didn't have the sustained real warfare that you had afterwards, and what we were saying to people was 'You don't actually have to burn down the City Hall in order to get your houses repaired, you know, there are other ways of doing it.' So CD was just a useful tool and we took it and I think we introduced CD into Northern Ireland.

J.E.: How did you get to know about it yourself?

M.H.: There is a couple of things. There was a movement in the South in the 1930s. Do you know who *Muintir Na Tire* are? It was run by a priest called (he was no relation of mine but we happen to have the same name) John Hayes. There is a book actually out at the moment. They were built on the rural organisation. They were based essentially on the Catholic parish. The same sorts of things were going on in different parts of France before the war. But anyway that was one germ, I had seen their work you know and I was interested in it. And then I remember going to a conference about 1965 organised by the Castle Social Services, the local authorities, in which there was a Dutch man, the name I forget now, who came over and talked about how they were developing communities in the reclaimed polder lands, where they were putting villages, etc. So their emphasis was on CD too.

So there was stuff I had been reading about and knew a bit about. And then we deliberately employed Hywel Griffiths because he had a background in CD. Now the interesting thing is that CD in Britain very largely came from people who had worked in former British colonies. They were nearly all ex-colonial officers. And so you have that back entry really into the thing and Hywel himself had been out in Nigeria I think.

J.E.: Your idea was to strengthen one's sense of community. Could you explain that?

M.H.: What we did actually was very interesting. You see, John Malone, who was a very gifted man, had been employed (he was a teacher) to develop programmes for schools, you see, and then having got him to do it they gave him no resources or anything to do it, so we gave him the resources and he developed a sort of a teaching pack which was far-ahead of its time, you know, in terms of cross cultural work. It was an attempt to create a syllabus and it ultimately emerged in a thing called *Education for Mutual Understanding*: how people might look at history together and how they might look at different things. Now he came at it from the point of view of moral education, you know, the ethics of citizenship and the ethics of respect for other human beings and human rights. And the interesting thing was that when he

reported back to the Department of Education they didn't want to know about it at all. And it fell.

J.E.: Most of the things that came out in the 1980s regarding CR work had already been mentioned or done in the period 1969-1974. It seems that they came up with only a few new ideas in the 1980s.

M.H.: That's right. In a sense the 1980s was an attempt to recapture what had been lost. You see it's very interesting what happened, there were the SDLP who were the main nationalist party they were the people who stood down the CRC... there was always tension between elected politicians and activists on the ground. By and large the elected people didn't want any other people on the ground because they were creating rivals to them. They were people who may run for elections themselves and that. The result was that when you had what they called the power sharing executive, there was an SDLP minister who sort of said 'Well we are here now. What do you want the Commission for?' That was a mistake.

One of the difficulties in the whole thing was that you had a Commission and a Ministry, which had different notions of what community relations were about and CD. So the executive was an opportunity for this group actually to make their take over really.

J.E.: Still I have the impression that it worked fairly well under M. Simpson's Ministry, until 1972.

M.H.: The first Minister was actually quite a nice man called Dr Simpson. It was his first Ministry. Then, next thing, they had an interesting guy just before Mc Ivor, David Bleakley. And Bleakley you see was a trade unionist, he was a Labour Party member and he was brought in by Faulkner to run this. He was opening up things in Cabinet and he made the man Minister of Community Relations. This guy on a Friday he was applying to me for grants and on a Monday he was the Minister. And he was very centralising. He was also sort of an evangelical. He was a really nice man, good man. But he put it all on a very preachy side, like preaching people. If we all pray together and if we all learn to be together... Whereas we were much more inclined to recognise the reality on the ground and how difficult it was to work with people where they were, you know.

So he did 6 months there and of course the big disaster in the middle of that which I think virtually subverted the whole thing was Internment because how can you talk about community relations when the government is putting its citizens in jail without trial? I was under a lot of pressure at that time to resign.

J.E.: Why?

M.H.: From nationalist politicians. They wanted everybody to withdraw from public life. But we turned ourselves almost overnight into an emergency relief organisation, you know: help people to find their relatives, help to deal with people who are in the middle of, you know, mass movements. And that changed the nature I think for a while now. The members of the Commission were actually quite non representative, you know they were middle class group of people, fairly elder I think I was the youngest on it, which was nonsense. They were not all of them all that happy about CD, you know.

J.E.: Why not?

M.H.: It was a wee bit too radical you know. They were even less happy about the notion of this acting as a relief agency you know because some of them saw it as getting support and relief to people who were in revolt against the State really but anyway we got through that period and then Bleakley went at that time. In writing his own memoirs he said he went as a protest against Internment, he didn't, he went because his 6 months were up. I think you can hold the job, under the law, you can only hold the job for six months. So then he was succeeded by Mc Ivor, who was a nice man. He died about two weeks ago. A very good man, a very gentle sort of person. But it was very much in the hands of his civil servants in the Ministry.

J.E.: Is that when you resigned?

M.H.: I resigned actually after Bloody Sunday. You see again, on the grounds that here the government that we were working for were shooting at citizens, they were having them locked them up first, and now they were shooting them in the street. The second reason was that in a sense I had workers who had gone off and worked in Republican areas and that sort of things, and if we were seem to be too closely associated with the State, we could have been shot. So it was necessary I thought for me to do that. And then Brian Rankin became Chairman and then Brian went back to the original sort of doctrinaire community relations, and in the main, Brian was fine, he was a good man but you know his notion was to work with the moderates. They didn't like community development at all.

J.E.: Could you describe what community development (work) meant?

M.H.: It meant going into the community and not with any particular specification but finding out what were the things that they wanted to organise themselves around, and it might be housing, it might be schooling, it might be jobs, it might be whatever.

It was mainly social rather than political. But most of these things are political anyway too and of course this was one of the things that created the tension. I mean, as the war became too more intense, increasingly they were organising themselves against the police, you know; so that was it actually. You find out what they were and what they wanted.

And so you were creating a civic culture of discussion and of organisation which would enable them to deal with the problems without having recourse to violence and then hopefully they would see under new circumstances that violence was counterproductive and then hopefully they would see after a bit that they did actually have common interests with Protestant groups on the other side of the wall and that they would tackle those common interests together. It was all right up to that point you see, but once they got together and all that, the only people they were endangering or opposing were the government.

And other forms of community might not have been special at all. You know women were a community, young people were a community, who hadn't generally mobilised in a way before that and in the main you were trying to do it in a way that would break down the actual starkness of the Catholic/Protestant rift and say : 'Look there is all sorts of cross cutting things, there are all sorts of other ways in which people sort of segregate themselves out or are segregated out, maybe as women, maybe as unemployed, maybe as young people, maybe as travellers or whatever, which had nothing to do with the religious thing.'

So anyway, Hywel Griffiths left shortly after that and they got then a guy, his name I misremember. And the community workers who had been very enthused by what they were doing, a lot of them lost a lot of their morale and I think at the time the executive closed them down, I think they were ready for it.

J.E.: If you look at the way things have evolved since then, would you say that the phrase community relation means something different at each period (60s, 70s, 80s, 90s)?

M.H.: The trouble is it's used to mean anything you know. I think one of the reasons the CRC was set up then was to put emphasis on working with Catholics and Protestants and a lot of these bodies got their grants on the basis that they were actually cross community, you know, so that people would say well we had this thing and we had 30 Catholics in and 30 Protestants in, without having done a damn thing there.

Plus you might have had something where you had a group of extremely difficult people on either side and you were getting them, you were working with them to bring them up to the point where they could actually deal with people on the other side.

The other thing is that I see you know the CRC having as well a sort of a fire brigade role that when communities are meeting like that somebody should be there trying to keep the lines of communication open. When the big lines of communication breakdown there are still small ones that operate. It's much easier now with the mobile phones. Mobile phones transform that sort of work.

J.E.: How's that?

M.H.: It gives people the opportunity to communicate across the lines, you know, when they couldn't have done in the past, if you have to go from here to there and cross barricades to talk to someone.

You see, unless you have some sort of a relationship built up with people before the trouble comes, there is very little point in building it up in the middle of the troubles. So part of the idea of this sort of strategy that we had was that you would have people there, some of them working for the Commission, some others trained by the Commission, you would have people over there on the other side who were at least able to communicate with each other. And the more you had of those around the place, the greater the possibility you had for diffusing tension and getting rid of it. I am looking at things like the Ardoyne situation over the last couple of years, you know about the school, the riots that you get about orange marches and that. And you ask yourself 'Where is the CRC?' The CRC aren't there, they are conducting some sort of esoteric training somewhere else.

J.E.: Do you think they should be more on the ground?

M.H.: I think they should be in cases like that, on the ground, they should be the mediating people, and they should be the people who can do it.

That is in a sense the longer term purpose of the CD projects. CD projects enabled you to get entree into the communities and credibility in the communities, to have identified people in the communities who could be kind of spokesmen and leaders, and to get them some training.

J.E.: Were there tensions between CDOs and local political leaders?

M.H.: Yes, there were. The same is true too as regards the IRA. The whole purpose they set themselves up was to control populations, and they didn't want anybody else to come in trying to diminish that control or trying to provide things for the people.

J.E.: There was a lot of control by Orange lodges and the IRA. How could CDOs fit into that?

M.H.: That was a great difficulty, they were taking a lot of risks, they had to cope with their own doubts too, you know. There a guy called Burton who wrote a book, I think it's *The*

Politics of Legitimacy. He was up in Ardoyne actually where he spent six or eight months, you know. Doing observations you know. There is also a book called *Bandit Country*, it's about South Armagh, it's about how the IRA can terrorise and dominate a whole community. But Burton was good.

That may be the reason why the CRC now does not dare go and work with those very organised close knit communities. I still think that they should be in there. There was actually another interesting thing that CD was a much easier concept to sell to Catholic communities than to Protestant communities and a bit of it was theological, you know where the Catholic stress was on togetherness and community whereas the Protestant stress was on the responsibility of the individual and they weren't into it. They were also used to the situation in which you know the government was Protestant and Unionist so the government would look after them. The government did only look after them up to a point. I mean what the government did for working-class Protestant areas was nearly nothing. I mean they were just as badly off as people in the Catholic areas.

The Catholic people at that time had decided that there was no point in relying on the government, and in that sense they did things for themselves. And the state of education in inner city Protestant areas was poorly. So it was only you know in the late 70s, 80s that Protestant groups began to learn about CD.

J.E.: Did CD continue after the demise of the Commission?

M.H.: A lot of things continue under one guise or another. A lot of it has been done now through the European Peace and Reconciliation Funds that came along and there is another group which has been very influential actually I think in CD is the, I think they call themselves the Community Foundation for NI. And a woman called Avila Kilmurray runs that. I set it up actually about... they're gone have their 25th birthday next year in January. It was set up as a voluntary trust which would give money to community groups and that sort of things. They've done a lot actually and they're now one of the intermediary bodies for European Funds as well. They're the nearest people to doing what I thought we were doing.

J.E.: Has the idea of CD evolved in terms of theory?

M.H.: It has yes, it's now a respectable thing. You see, one of the difficulties when they stood down the Commission, they gave the role of CD to the Health Boards, you see where people were social workers and not community workers and they didn't really have a concept or whatever about. For them CD meant setting up support programmes in the community for

their own services like the mental health, which has its own value I mean it's an important thing but it is but not exactly CD. And of course they saw it as a completely non-political thing.

J.E.: What do you think of integrated schooling?

M.H.: I think they are the great unproven theses, the great unproven hypotheses really, you know, you're saying in your heart they should work and they should do good and I think it's time now, they have been going for 30 years to start to answer the questions 'Have they made it?', 'has there been a difference?'

There are problems actually in the sense that if you have children in a school who are together, then they move out of that into our world which is still discriminatory. It's a broader societal thing. But you know I do support them. And actually I think one of the difficulties actually over the years is the extent to which the Churches fought to hold on to their own schools and particularly the Catholic Church. I'd like to see a bit of work done on that you know.

The question is 'Do you do it through the exclusion of all difference?' I mean how do you treat things like history? It's not simply religion, it's whole cultural baggages and backgrounds and the rest of it. There used to be an interesting thing, I mean the great theory in America known as the melting pot does not take into account the people left outside the pot and that sort of thing on the side.

J.E.: How did you get in touch with the organisations on the ground?

M.H.: Just went out and talked to them.

J.E.: How did you choose them?

M.H.: Well you looked for who was there. We just went to different places. I had a sort of background in sport through which a lot of people knew me and that sort of thing you know. At least you had a face that people recognised and that you know. And I think it has to be personalised in a little way

J.E.: Do you think too much attention has been drawn to the community aspect of the conflict and to the image of two irreconcilable communities?

M.H.: There is too much something, I am not sure what that is really. There are gradations both from where people live and how they live, there are gradations at times. I think the Troubles lasting for 30 years has heightened it, it has heightened the division, and I think disastrously really because people were getting shot simply because they were Protestants.

Well there are two things, the Catholics were getting shot because they were Catholics, the policemen were getting shot because they were policemen. But since most of them also happened to be Protestants, it was very difficult to say that people were shooting them because they were Protestants. So it's that has made life a bit more difficult I think.

7. Jackie Hewitt. 27 septembre 2005, Farset International, Springfield Road, Belfast

J.E.: What did you do in the Ainsworth Community Association?

J.H.: I was a volunteer with the Ainsworth Community Association. Everyone involved into community work in the main were volunteers. Today you will have a lot of people doing paid jobs, pretty high paid jobs in community work, but it virtually destroyed the voluntary sector. Back then it was all voluntary work. Ainsworth Community is an area which is just down the road here, an interface area, and it suffered quite a lot from unemployment, housing deprivation, a whole range of things that were common right across the divide both communities. I worked in the Waterworks, that was my job, for the water board. I was involved in the trade union and the labour movement. People in the Ainsworth decided that they needed a community association to try and resolve some of the anomalies that were there and I asked to help and I think because of the telephone in the house... Basically then it was like fire fighting and dealing with things as they arose. And it was very very difficult to get into a proactive way of dealing with things. It was always reactive. Because there were so many anomalies in the community, so many problems, which were being compounded by the rise of community violence which was something that was new from 1969, 1970 and so on, and then terrorism in the later years. That's what was confronting us, but all during that we tried two things, one was to serve our own community and serve their needs, and the second thing was to try and redress some of the issues that gave rise to violence.

J.E.: Were you aware of the work of the Commission?

J.H.: We weren't. The NICRC was set up, I didn't have a great deal of contact with it. And I m not sure at what point it came to an end. One of my fist contacts with people outside of the community was with a group on the Antrim Road, which was the CD Centre. And I think that Joe Camplisson was involved in it. And it emerged to fill the gap of the Commission, and so in that respect that was my first contact.

J.E.: How did that happen?

J.H.: I am not sure how it happened. We just became aware that it was there. Probably because as we started to do community work, we were reaching out and talking to other communities, and then we got to know that the Centre was there. And then we related quite

strongly with Joe Camplisson and Joe had been involved with the Commission and had quite a bit of expertise in CD. I think that was my first lesson on CD.

J.E.: What appealed to you in CD?

J.H.: I don't think it appealed to me per se. I mean we recognised that there were things that needed to be done. Then if those things needed to be done, then who was going to do it? We didn't look upon it and say 'here's CD'. And this is what CD is about. We gradually understood what people meant by CD.

J.E.: And you were doing it anyway, it's just what you call it.

J.H.: Looking back, it was fortunate that it happened that way, that we didn't have any preconceived notion of the rules of CD.

J.E.: Why?

J.H.: Because I think people have tried to define CD so much. There was no preconception about what CD was and people have defined it in many ways into something that is not. You know people become experts at CD, and I think that expertise in CD tends to cloud what needs to be done in the community. You need to be flexible and you need to respond to the need.

J.E.: What were you hoping to do?

J.H.: There were problems with young people and I would reckon that there still are the same problems. Largely, low esteem, low education attainment, young people were not setting their sights very high, certainly not beyond the boundaries of their Shankill Road. So there needed to be employment and after a few years we saw an opportunity where there was a government unemployment scheme for young people. We then set up an unemployment scheme for young people. There was a clash of what the government seemed as what an unemployment scheme was and what I seemed what an unemployment scheme was. And I think that that conflict with the Department in one way or another has gone on over the years. You know I see it one way, they see it another way. I adapt to some of their rules so that I can do what I feel is right, and what I see is right is to respond to young people's needs, you know, what they'll tell me. So that was one of the aspirations. And obviously there was more, there was the housing, so the thing is that we needed a housing association, where people take control of their own housing needs and develop them and so on. So we became involved in the Voluntary Housing movement.

And basically then there were conflicts to be resolved, so we would have doubled to a certain extent into the conflict resolution and Joe would be a purist in conflict resolution. And I am not. So we would have slight differences there. But the objective at the end of the day is the same, is to see a society that provides employment, that people can pursue their aspirations, that people can set their sights higher. You know, that people can aspire to do something and have a clear path that leads to their aspirations, you know.

J.E.: Do you think schools were a problem then?

J.H.: In a sense, I think the educational system failed to move on with the realities of the changes that were taking place, you know, and that's globalisation. There is the whole world out there now. And people need to look at what is happening. In a sense people did begin to see through TV and mass communication how young people in America lived, how young people in Australia, how young people in France and in Spain and in Germany... and all over the place. What they were doing, how they were living, how rich their lives were in a sense. Our young people weighted their aspiration, but the path became less and less, they weren't able to find a path because the educational system wasn't keeping up with what was happening in the rest of the world. And certainly our politicians weren't keeping up with what was happening in the rest of the world, you know, they were still living a way back in 1916 and 1690 and all the rest of it. Not that I am opposed to people living in their history and remembering their history and commemorating their history and all that. I think that's great, but provided that it's not affecting how you live today.

J.E.: What was your involvement in the Association and the Centre?

J.H.: Basically I was a volunteer and I was still working with the Water Board. Then when an opportunity came to take a job that gave me a wage and allowed me to do what I was doing and allowed me more time, that's was a welcome thing. Since then, one way or another, I have been employed through the community, in different jobs. I mean my present job now will be encouraging people from Northern Ireland and people from the border counties of Ireland to communicate and make social, economic, cultural exchanges. And I would promote and support and fund that. The thread of all is basically bettering peoples' lives and that's what I have been doing for a number of years.

J.E.: What were the weaknesses of the process of CD in the 1970s?

J.H.: Basically there were certainly weaknesses and the politicians were the last to recognise the value of community activity. Community activists were seen as a threat by politicians

because they were gaining support in the community. They were doing things in the community as opposed to politicians who should have been there, or thought they should have been there and weren't. And it was a threat because there were people who did come through the CD and did become politically active and did remove some of that dead wood from the political scene. That hindered somewhat the activity of community organisations and they found it difficult to get resources from the Council, because the Council would say 'Oh, it's a bunch of Communists', 'it's a bunch odd Republicans'. That certainly was a case.

But gradually that evolved, that changed over the years and a lot of people in politics now are very much aware of the importance of CD; but then it was difficult. Because if something was a threat, it was easier to say 'It's a Republican you are talking to; Why are you listening to a Republican' or 'Why are you listening to a Unionist?', 'Unionists are anti-catholic' ... So it was easier to use that political thing to divide people.

J.E.: What would you say was the influence of the Centre and of Joe Camplisson?

J.H.: I think it was very much like you know people who would relate to the Church, find comfort in dealing with people who have the same aim and that. And I am not sort of putting them down in the position of the Church but it was that sort of feeling. There were people there ... it was a gathering place, you could come up with ideas, you could work those ideas out over a cup of coffee, just casually, and either receive advice on why not to go down that road, or why that's a good idea, give it a try! So you were never on your own, if you were going to try something there was always someone there to say 'That's a good idea'.

J.E.: What happened when they closed?

J.H.: Well it was pretty empty. Whenever it closed, it did leave a void. In a sense there was still communication with Joe. The people who were going in and out of the Centre were still there, albeit they didn't have a Centre. So we kept on communicating. Even the community councils were formed and they would have met, you know, West Belfast and the Shankill. So that communication was there through the community councils and that's we used to fill that void. We started to do things through the councils and through just relaxed, informal communication.

J.E.: Never through government bodies?

J.H.: No. The only people that would receive money would have been an umbrella body, which would have been a community council. They would receive that funding. But individual groups who were maybe wanting to build a community centre were very much on

their own. That was a path they had to tread and fight on a pretty difficult path. But people struggled on and managed to do all these things. And, remember, you had people being killed, and bombs, and interface violence and stuff like that, you know. In a sense we were a bit naive you know when we were talking about the need for a community centre. We were saying like ‘Here’s young people down there and if they had a community centre, they would be in the community centre and they wouldn’t be fighting’. I think that was naive, I mean there were other things that people were fighting about. And we quickly found that there was something deeper we needed to do and it was about education, it was about talking about cultural diversity, it was about reconciliation.

J.E.: You took young people to the South of Ireland

J.H.: That sort of thing started pretty early with the Ainsworth Community Centre. We were one of the forerunners in bringing people together from the North and the South. We worked with the Dublin busmen, following a bomb in Dublin. That’s how that came about. With the peace funding it become more streamlined in the sense that there was a lot of money there to fund groups to come together. Funding is there to do certain things, but there is some people who deal with funding and they say ‘What we want to do is get as many people over the border, back and forward, as possible. And then you put all the figures up and you say ‘there’s so many people that went over, so many protestants, so many Catholics, so many one legged people, you know! It’s not convincing.

We funded some of that, you know, but in the main, exchanges were to be meaningful, there had to be some purpose in it. Some sort of outcome from it, even though it may be a failed outcome. But the objective was to be quite clear. It was about meeting people, it was about confronting difference. Yes by all means have a drink together and socialize and stuff like that, but talk about the problems, talk about the situation between North and South, talk about the military campaigns, talk about housing and culture and stuff like that whatever the difference is. So we encouraged that so that exchanges became real. There were outcomes and largely those outcomes led to attitudinal change. Many people surprised me, had a different outlook in life following those experiences. And remember these were people who had never been over the border in their lives before. It’s been valuable and, I hate using numbers, but we have had something like 32.000 people over the past five years who have been engaged in these exchanges.

J.E.: What does CD seek to achieve?

J.H.: You'll get a different answer from everybody else. I think it seeks to see a developed community and depending what the needs are in the community, then that's what you want to see developed.

I'll tell you what it's not: I couldn't walk into a community in Coleraine and say 'Now, right, gather around me, this is what you need. You need a playground.' That is not CD. My greatest learning experience was when I went to a meeting with Joe in the Barnmore area and we were talking to people out there who felt that their community had become less mixed. And they came together and they wanted to form a community association so they could maintain that cross-community nature of their community. And I went to the meeting and they started talking about setting up a community association and I had been there and I had done that. And I said 'Look I know somebody who has got a hall, I'll go and see them and I'll get you that hall'. And then they said 'What we'll need then is to notify people', 'Leave that with me, I'll get that printed for you'. And that's the way the whole thing went on and after the meeting we came out, and I said to Joe 'That was a good meeting', and Joe says 'Do you know what you have to do?' and I said 'To get a hall, to get the leaflets printed, to get them circulating.' And he says 'Do you know what they have to do: Nothing!'. So, lesson learned. That definitely wasn't CD. At the end of the day I was absolutely useless to them. So after that I knew what I had to do was to listen to what people had to say.

J.E.: Where does Farset come from?

J.H.: Farset is the name of the river from which Belfast takes its name. The Gaelic for Belfast is Beil Feirste which is the mouth of the Farset. If you look at a map you can plot the route of the river from the hills right through to Belfast by marking the mills, the flour mills, the linen mills and so on along that river. In a sense there was that thread that had run through every community and had brought sustenance and life and industry to all those communities and in a sense Farset has been in CD for such a long time.

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DE LA BIBLIOGRAPHIE

SOURCES PRIMAIRES.....	508
A. Documents administratifs et officiels européens et internationaux	508
1. Plans d'action et rapports émanant de la Communauté européenne	508
2. Divers	509
B. Documents administratifs et officiels émanant du gouvernement britannique	509
1. Textes de loi.....	509
2. Traités	509
3. Déclarations	510
4. Débats parlementaires.....	510
5. Rapports budgétaires (Irlande du Nord sous <i>direct rule</i>)	513
6. Rapports.....	514
7. Divers	515
C. Documents administratifs et officiels émanant du gouvernement en Irlande du Nord	515
1. Textes de loi.....	515
2. Comptes rendus des réunions du Conseil des ministres	515
3. Comptes rendus divers.....	516
4. Plans d'action.....	516
5. Rapports d'enquêtes.....	517
6. Rapports d'évaluation d'une politique.....	517
7. Divers	519
D. Publications de la Commission, <i>Community Relations Commission</i>	519
E. Publications du Conseil, <i>Community Relations Council</i>	522
F. Publications d'associations ou d'organes statutaires	523
1. Rapports d'activités (annuels)	523
2. Rapports d'activités (ponctuels)	524
3. Rapports d'évaluation d'une politique.....	525
4. Recommandations et Plans d'action	526

5. Témoignages.....	527
6. Divers	527
G. Entretiens	529
1. Entretiens avec des militants associatifs (Expériences de la société civile)	529
2. Entretiens avec des responsables d'organes relais (Expériences des représentants des pouvoirs publics)	529
H. Sites Internet	530
SOURCES SECONDAIRES	531
A. Ouvrages théoriques.....	531
1. Sciences politiques.....	531
2. Sociologie et anthropologie	533
3. Ouvrages sur les relations interethniques	535
4. La construction et la réalisation de la paix	536
5. Ouvrages sur l'émergence de <i>community work</i> et <i>community development</i>	538
B. Histoire générale de l'Irlande du Nord depuis 1921	540
1. Biographies	540
2. Ouvrages	541
3. Sites Internet	544
C. Histoire thématique de l'Irlande du Nord depuis 1968.....	545
1. Histoire politique, économique et sociale.....	545
2. Histoire des relations communautaires	549
3. Programmes de construction de la paix	553
4. Histoire du travail social et associatif.....	557

Sources primaires

A. Documents administratifs et officiels européens et internationaux

1. Plans d'action et rapports émanant de la Communauté européenne

COMMISSION EUROPEENNE. "89/457/EEC: Council Decision of 18 July 1989 Establishing a Medium-Term Community Action Programme Concerning the Economic and Social Integration of the Economically and Socially less Privileged Groups in Society", in *Official Journal*, référence L 224, 02/08/1989 P. 0010 – 0014, 1989.

COMMISSION EUROPEENNE. "Commission Decision of 31 October 1989 on the Establishment of Community Support Framework for Community Structural Assistance in the Region of the United Kingdom Concerned by Objective 1, Namely Northern Ireland", in *Official Journal*, référence L 317, 31/10/1989 P. 0037 – 0038, 1989.

COMMUNAUTE EUROPEENNE. *Background Report on Social Exclusion and Poverty: New Action Programme 1994-1999 and Report of Action Programme 1989-1994*. Référence ISEC/B34/93. Londres : Jean Monet House, 1993.

COMMISSION EUROPEENNE. *Special Support Programme for Peace and Reconciliation in Northern and Border Counties of Ireland, 1995 - 1999 : Notes for Guidance*. Belfast et Dublin : Department of Finance and Personnel for NI et Department of Finance (Ireland), 1995.

COMMISSION EUROPEENNE. *European Union Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland and the Border Region of Ireland, 2000-2004, Operational Programme*. Bruxelles : Commission européenne, 2004.

2. Divers

NATIONS UNIES. *Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development*. New York : Nations Unies, 1971.

NATIONS UNIES. *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States*. New York : Nations Unies, 1992.

NEW IRELAND FORUM (The). *New Ireland Forum Report*. Dublin : The Stationery Office, 1984.

B. Documents administratifs et officiels émanant du gouvernement britannique

1. Textes de loi

Race Relations Act 1965. Londres : HMSO, 1965.

Race Relations Act 1968. Londres : HMSO, 1968.

Race Relations Act 1976, in *The Public General Acts and General Synod Measures*. Part II. Londres : The Council of Law Reporting, H.M.S.O., 1976, pp.1723-1789.

2. Traités

Anglo-Irish Agreement between the Government of Ireland and the Government of the United Kingdom. Londres : H.M.S.O., 1985.

Good Friday Agreement, in J. RUANE, J. TODD (eds), *After the Good Friday Agreement. Analysing Political Change in Northern Ireland*. Dublin : University College Dublin, 1999, pp.171-201.

3. Déclarations

GOUVERNEMENTS BRITANNIQUE ET NORD-IRLANDAIS. *Northern Ireland Text of a Communiqué and Declaration Issued after a Meeting Held at 10 Downing Street on 19 August 1969*. Londres : HMSO, 1969. Disponible à : <http://cain.ulst.ac.uk/hmso/bni190869.htm>, consulté le 30 mai 2006.

GOUVERNEMENTS BRITANNIQUE ET NORD-IRLANDAIS. *Northern Ireland Text of a Communiqué issued on 29 August 1969 at the Conclusion of the Visit of the Secretary of State for the Home Department to Northern Ireland August 1969*. Londres : HMSO, 1969. Disponible à : <http://cain.ulst.ac.uk/hmso/bni290869.htm>, consulté le 30 mai 2006.

GOUVERNEMENTS BRITANNIQUE ET NORD-IRLANDAIS. *Northern Ireland Text of a Communiqué Issued Following Discussions between the Secretary of State for the Home Department and the Northern Ireland Government in Belfast on 9th and 10th October 1969*. Londres : HMSO, 1969. Disponible à : <http://cain.ulst.ac.uk/hmso/bni101069.htm>, consulté le 30 mai 2006.

GOUVERNEMENTS BRITANNIQUE ET IRLANDAIS. "Joint Declaration for Peace (Downing Street Declaration)", 15 décembre 1993, in John McGARRY, Brendan O'LEARY. *Explaining Northern Ireland. Broken Images*. Cambridge (Etats-Unis)/Oxford (Angleterre) : Blackwell, 1995, pp.408-413.

4. Débats parlementaires

Parliamentary Debates (Hansard). Fifth Series, vol.848. Session 1972-73. Londres : H.M.S.O., 1973.

Parliamentary Debates (Hansard). Fifth Series, vol.882, Session 1974-75. Londres : H.M.S.O., 1975.

Parliamentary Debates (Hansard). Fifth Series, vol.888, Session 1974-75. Londres : H.M.S.O., 1975.

Parliamentary Debates (Hansard), Fifth Series, vol.902. Session 1975-76. Londres : H.M.S.O., 1976.

- Parliamentary Debates (Hansard)*, Fifth Series, vol.914. Session 1975-76. Londres : H.M.S.O., 1976.
- Parliamentary Debates (Hansard)*, Fifth Series, vol.927. Session 1976-77. Londres : H.M.S.O., 1977.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.1. Session 1980-1981. Londres : H.M.S.O., 1981.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.12. Session 1981-1982. Londres : H.M.S.O., 1982.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.49. Session 1983-1984. Londres : H.M.S.O., 1984.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.53. Session 1983-1984. Londres : H.M.S.O., 1984.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.76. Session 1984-1985. Londres : H.M.S.O., 1985.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.98. Session 1985-1986. Londres : H.M.S.O., 1986.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.119. Session 1987-1988. Londres : H.M.S.O., 1988.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.121. Session 1987-1988. Londres : H.M.S.O., 1988.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.123. Session 1987-1988. Londres : H.M.S.O., 1988.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.124. Session 1987-1988. Londres : H.M.S.O., 1988.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.138. Session 1987-1988. Londres : H.M.S.O., 1988.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.146. Session 1988-1989. Londres : H.M.S.O., 1989.

- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.165. Session 1989-1990. Londres : H.M.S.O., 1990.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.167. Session 1989-1990. Londres : H.M.S.O., 1990.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.171. Session 1989-1990. Londres : H.M.S.O., 1990.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.174. Session 1989-1990. Londres : H.M.S.O., 1990.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.178. Session 1989-1990. Londres : H.M.S.O., 1990.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.183. Session 1990-1991. Londres : H.M.S.O., 1991.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.186. Session 1990-1991. Londres : H.M.S.O., 1991.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.199. Session 1991-1992. Londres : H.M.S.O., 1991.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.219. Session 1992-1993. Londres : H.M.S.O., 1993.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.263. Session 1994-1995. Londres : H.M.S.O., 1995.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.269. Session 1995-1996. Londres : H.M.S.O., 1996.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.270. Session 1995-1996. Londres : H.M.S.O., 1996.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.271. Session 1995-1996. Londres : H.M.S.O., 1996.
- Parliamentary Debates (Hansard)*. Sixth Series, vol.275. Session 1995-1996. Londres : H.M.S.O., 1996.

Parliamentary Debates (Hansard). Sixth Series, vol.288. Session 1996-1997. Londres : H.M.S.O., 1997.

Parliamentary Debates (Hansard). Sixth Series, vol.289. Session 1996-1997. Londres : H.M.S.O., 1997.

Parliamentary Debates (Hansard). Sixth Series, vol.291. Session 1996-1997. Londres : H.M.S.O., 1997.

Parliamentary Debates (Hansard). Sixth Series, vol.292. Session 1996-1997. Londres : H.M.S.O., 1997.

Parliamentary Debates (Hansard). Sixth Series, vol.325. Session 1998-1999. Londres : H.M.S.O., 1999.

Parliamentary Debates (Hansard). Sixth Series, vol.326. Session 1998-1999. Londres : H.M.S.O., 1999.

5. Rapports budgétaires (Irlande du Nord sous *direct rule*)

Northern Ireland Appropriation Accounts 1979-80. Londres : H.M.S.O., 1980.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1980-81. Londres : H.M.S.O., 1981.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1981-82. Londres : H.M.S.O., 1982.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1982-83. Londres : H.M.S.O., 1983.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1983-84. Londres : H.M.S.O., 1984.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1984-85. Londres : H.M.S.O., 1985.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1985-86. Londres : H.M.S.O., 1986.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1986-87. Londres : H.M.S.O., 1987.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1987-88. Londres : H.M.S.O., 1988.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1988-89. Londres : H.M.S.O., 1989.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1989-90. Londres : H.M.S.O., 1990.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1990-91. Londres : H.M.S.O., 1991.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1991-92. Londres : H.M.S.O., 1992.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1992-93. Londres : H.M.S.O., 1993.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1993-94. Londres : H.M.S.O., 1994.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1994-95. Londres : H.M.S.O., 1995.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1995-96. Londres : H.M.S.O., 1996.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1996-97. Londres : H.M.S.O., 1997.

Northern Ireland Appropriation Accounts 1997-98. Londres : H.M.S.O., 1998.

6. Rapports

COMPTON Edmund. *Report of the Enquiry into Allegations against the Security Forces of Physical Brutality in Northern Ireland Arising out of Events on the 9th August 1971.* Londres : H.M.S.O., 1971.

HARBISON Jeremy. *Review of Community Relations Policy.* Belfast : Office of the First Minister and Deputy First Minister, janvier 2002.

REDCLIFFE-MAUD Lord. *Report of the Royal Commission on Local Government in England.* Londres : HMSO, 1969.

SCARMAN Leslie George. *The Brixton Disorders, 10-12 April 1981: Report of an Inquiry presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department (The Scarman Report).* Londres : H.M.S.O., 1982.

SEEBOHM Frederic. *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services.* Londres : HMSO, 1968.

SKEFFINGTON A. M. *People and Planning.* Londres : HMSO, 1969.

YOUNGHUSBAND Eileen Louise. *Report of the Working Party on Social Workers in the Local Authority Health and Welfare Services.* Londres : HMSO, 1959.

7. Divers

CENTRAL OFFICE OF INFORMATION. *Community Development*. Londres : H.M.S.O., 1966.

COLONIAL OFFICE. *Community Development, A Handbook*. Londres : H.M.S.O., 1958.

HAASE Trutz, Jonathan PRATSCHKE. *Special Support Programme for Peace and Reconciliation, An Estimate of Community Uptake*. Dublin : Trutz Haase, 2003.

Mandla v. Lee. *The Law Reports 1983, House of Lords and the Judicial Committee of the Privy Council and Peerage Cases*. Vol.2. Londres : The Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales, 1983, pp.548-571.

C. Documents administratifs et officiels émanant du gouvernement en Irlande du Nord

1. Textes de loi

Community Relations Act (Northern Ireland) 1969. Belfast : HMSO, 1969. Disponible à : <http://cain.ulst.ac.uk/hmso/cra1969.htm>

Ministry of Community Relations Act (Northern Ireland), 25 septembre 1969, Belfast : H.M.S.O., 1969.

Northern Ireland Act 1998. Belfast : H.M.S.O., 1998. Disponible sur : www.cain.ulst.ac.uk/hmso/niact98.htm. Consulté le 27 juillet 2006.

2. Comptes rendus des réunions du Conseil des ministres

Cabinet Meetings 30 January 1969. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969.

Cabinet Meetings 22 August 1969. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969.

Cabinet Meetings 29 August 1969. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969.

Cabinet Meetings 25 September 1969. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969.

- Cabinet Meetings 2 October 1969*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969.
- Cabinet Meetings 23 October 1969*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969.
- Cabinet Meetings 30 October 1969*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969.
- Cabinet Meetings 6 November 1969*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969.
- Cabinet Meetings 7 November 1969*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969.
- Cabinet Meetings 20 November 1969*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969.
- Cabinet Meetings 19 February 1970*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1970.
- Cabinet Meetings 19 March 1970*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1970.
- Cabinet Meetings 2 June 1970*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1970.
- Cabinet Meetings 26 March 1971*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1971.
- Cabinet Meetings 6 April 1971*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1971.

3. Comptes rendus divers

- Ministry of Community Relations. *There is Another Way..., A Report on the Work of the Ministry of the Community Relations*. Belfast : HMSO, 1971.
- Northern Ireland Assembly: Official Report*, Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, vol.3, n°1, 3 avril 1974.

4. Plans d'action

- A Shared Future. Policy and Strategic Framework for Good Relations in Northern Ireland*, mars 2005. http://www.asharedfutureni.gov.uk/pdf_documents/gprs.pdf, consulté le 30 mai 2006.
- CENTRAL COMMUNITY RELATIONS UNIT. *Community Relations in Northern Ireland*. Belfast : Central Community Relations Unit, 1992.
- COMMUNITY RELATIONS UNIT. *A Shared Future. Policy and Strategic Framework for Good Relations in Northern Ireland*. Belfast : Offices of the First Minister and Deputy

First Minister, mars 2005. Disponible à : http://www.asharedfutureni.gov.uk/pdf_documents/gprs.pdf (5 consulté le 30 mai 2006).

NORTHERN IRELAND OFFICE. *Partnership for Equality: the Government's Proposals for Future Legislation and Policies on Employment Equality on Northern Ireland*. Belfast : H. M. S. O., 1998.

NORTHERN IRELAND OFFICE. *Compact: Building Real Partnership between Government and the Voluntary and Community Sector in Northern Ireland. Presented to Parliament by the Secretary of State for Northern Ireland by command of Her Majesty, December 1998*. Londres : Stationery Office, 1998.

5. Rapports d'enquêtes

BATEMAN C. J. "Joint Working Party on Community Relations, Interim Report", in *Cabinet Meeting 25 September 1969*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969, Annexe.

BATEMAN C. J. "Joint Working Party on Community Relations, Final Report", in *Cabinet Meeting 2nd October 1969*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969, Annexe.

CAMERON Lord. *Disturbances in Northern Ireland. Report of the Commission Appointed by the Governor of Northern Ireland*. Belfast : HMSO, 1969.

COCKCROFT W. H. *Review of Rural Planning Policy*. Belfast : Department of the Environment, H. M. S. O., 1978.

MACRORY P. A. *Review Body on Local Government in Northern Ireland 1970*. Belfast : HMSO, 1970.

SCARMAN Lord. *Violence and Civil Disturbance in Northern Ireland in 1969*. Belfast : H.M.S.O., 1972.

6. Rapports d'évaluation d'une politique

BARR Alan, Stuart HASHAGEN, Rod PURCELL. *Monitoring and Evaluation of Community Development in Northern Ireland, A Report Commissioned by the Voluntary Activity Unit*. Belfast : Department of Health and Social Services (DHSS), 1996.

CENTRAL COMMUNITY RELATIONS UNIT. *Policy Appraisal and Fair Treatment, Annual Report 1994*. Belfast : Central Community Relations Unit, 1995.

DEPARTMENT OF FINANCE AND PERSONNEL NORTHERN IRELAND. *Northern Ireland Community Support Framework 1989-93*. Belfast : Department of Finance and Personnel Northern Ireland (DFPNI), 1994.

HARBISON Jeremy. *Review of Community Relations Policy*. Belfast : Office of the First Minister and Deputy First Minister, janvier 2002.

INTER-DEPARTMENTAL CO-ORDINATING COMMITTEE ON SOCIAL PROBLEMS. *Tomorrow's Resource: a Review of Government Policy Towards the Voluntary Sector in the Field of Social Welfare*. Belfast : Inter-Governmental Co-ordinating Committee on Social Problems, 1980.

NORTHERN IRELAND HEALTH AND SOCIAL SERVICES. *Developing Voluntary Action. A Review of the Northern Ireland Council of Social Services (NICSS)*. Belfast : Northern Ireland Health and Social Services, 1983.

7. Divers

BATEMAN C. J. "Letter from C.J. Bateman to the Prime Minister 8th August 1969", in *Cabinet Meeting 22 August 1969*. Belfast : Offices of the Cabinet, Stormont Castle, 1969, Annexe, p.1.

CANAVAN Tony. "The Government's Community Relations Policy, Submission to the Northern Ireland Forum". 27 février 1998. Disponible sur : <http://www.ccrni.gov.uk/background/tc27298.htm>, consulté le 31 juillet 2006.

COOPER Ivan. "Extracts from Speech on Estimates by Mr Ivan Cooper, Minister of Community Relations", in Rona M. Fields, *Northern Ireland: Society Under Siege*, New Jersey, Transaction, 1980, Annexe, pp. 246-247.

PARLEMENT NORD IRLANDAIS. *A Commentary by the Government of Northern Ireland to Accompany the Cameron Report Incorporating an Account of Progress and a Programme of Action*. Belfast: H.M.S.O., septembre 1969. Disponible à : <http://cain.ulst.ac.uk/hmso/nigov0969.htm>, consulté en février 2006.

D. Publications de la Commission, *Community Relations Commission*

BOAL F. W. *Some Indicators of Social Malaise in Belfast*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1974.

BOAL F. W, P. DOHERTY, D.G. PRINGLE. *Spatial Distribution of Some Social Problems in the Belfast Urban Area*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, février 1974.

DARBY J., G. MORRIS. *Intimidation in Housing*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, février 1974.

CAMPLISSON Joseph. *The Future of Community Development in Northern Ireland*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1974.

GRIFFITHS Hywel, Richard BLACK. *The Future of Local Government*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, Occasional Paper n°4, juin 1971.

- GRIFFITHS Hywel. *What does Community Development Seek to Achieve?* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1972.
- GRIFFITHS Hywel. *Resource Centres: Support for community groups.* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1974.
- LOUGHRAN Kevin. *Independence and Community Development in Northern Ireland.* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1974.
- LOVETT Tom. *An Alternative View of the Role of Community Development in Northern Ireland.* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1973.
- MORRIS Geoffrey, Niall DUFF, Joseph MULVENNA. *Community Reaction. Analysis of Newspaper Coverage by Geoffrey Morris, and Description of Community Reactions by Niall Duff and Joseph Mulvenna.* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1974.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *First Annual Report – 3rd December 1969 to 31st December 1970.* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1971.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Forum,* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, n°1, Printemps 1971.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Forum,* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, n°2, Automne 1971.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Forum,* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, n°1, 1972.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Forum,* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, n°2, 1972.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Forum,* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, n°3, 1972.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Second Annual Report – 1st January 1971 to 30 April 1972.* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1973.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Forum,* Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, n°1, 1973.

- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Forum*, Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, n°2, 1973.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Forum*, Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, n°3, 1973.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Development and Community Relations in Northern Ireland – Some proposals*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1974.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *The Need for an Independent Community Development Agency*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1974.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Extracts from the Annual Reports of C.D.O's*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1974.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Reactions to Mr Cooper's Decision to Disband the Community Relations Commission Expressed in Letters sent to Public Representatives and Three Newspapers*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1974.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Forum*, Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, n°1, 1974.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION. *Community Forum*, Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, n°2, 1974.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION RESEARCH UNIT. *Flight, A Report on Population Movement in Belfast during August 1971*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission Research Unit, 1971.
- NORTHERN IRELAND COMMUNITY RELATIONS COMMISSION RESEARCH UNIT. *Register of Research into the Irish conflict*. Belfast : Northern Ireland Community Relations Commission, 1973.

E. Publications du Conseil, *Community Relations Council*

ARCHARD Claire. *Neutral Venues*. Belfast : Community Relations Council, 1991.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *Community Relations Council. First Report 1991*. Belfast : Community Relations Council, 1991.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *Community Relations Council. Second Report 1992*. Belfast : Community Relations Council, 1992.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *Community Relations Council. Third Report 1993*. Belfast : Community Relations Council, 1993.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *Community Relations Council. Fourth Report 1994*. Belfast : Community Relations Council, 1994.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *Community Relations Council. Fifth Report 1995*. Belfast : Community Relations Council, 1995.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *Sixth Annual Report 1996*. Belfast : Community Relations Council, 1996.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *Seventh Annual Report 1997*. Belfast : Community Relations Council, 1997.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *Eighth Annual Report 1998*. Belfast : Community Relations Council, 1998.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *Ninth Annual Report 1999*. Belfast : Community Relations Council, 1999.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *Tenth Annual Report 2000*. Belfast : Community Relations Council, 2000.

COMMUNITY RELATIONS COUNCIL. *What can we do? A Practical Guide to Community Relations in Northern Ireland*. Belfast : Community Relations Council, février 1994.

CULTURAL TRADITIONS GROUP. *Giving Voices. The Work of the Cultural Traditions Group 1990-1994*. Belfast : Cultural Traditions Group, Community Relations Council, 1995.

FITZDUFF Mari. *Community Conflict Skills, A Handbook for Group Work in Northern Ireland*. Belfast : Community Relations Council, 1988.

FITZDUFF Mari. *A Typology of Community Relations Work and Contextual. Necessities*. Belfast : Community Relations Council, 1989.

FITZDUFF Mari. *Approaches to Community Relations Work* [1991]. Belfast : Community Relations Council, 2^{ème} édition 1993.

FITZDUFF Mari, Hugh FRAZER. *Improving Community Relations* [1987]. Belfast : Community Relations Council, 3^{ème} édition 1994.

LOGUE Ken. *Anti-Sectarianism and the Voluntary and Community Sector*. Belfast : Community Relations Council, 1991.

F. Publications d'associations ou d'organes statutaires

1. Rapports d'activités (annuels)

CENTRE FOR NEIGHBOURHOOD DEVELOPMENT. *First Annual Report 1975*. Belfast : Centre for Neighbourhood Development, 1975.

CENTRE FOR NEIGHBOURHOOD DEVELOPMENT. *Third Annual Report 1977*. Belfast : Centre for Neighbourhood Development, 1977.

CENTRE FOR NEIGHBOURHOOD DEVELOPMENT. *Seventh Annual Report 1981/1982*, Belfast : Centre for Neighbourhood Development, 1982.

CENTRE FOR NEIGHBOURHOOD DEVELOPMENT. *Tenth Annual Report 1983/1984*, Belfast : Centre for Neighbourhood Development, 1984.

COMMUNITY EDUCATION FORUM. *Report on the First Year's Work of the Community Education Forum*. Belfast : Community Education Forum, 1979.

COMMUNITY EDUCATION FORUM. *Report on the Work of the Forum from June '78 – February '80*. Belfast : Community Education Forum, 1980.

COMMUNITY EDUCATION FORUM. *Final Report 31-3-81*. Belfast : Community Education Forum, 1981.

- NORTHERN IRELAND VOLUNTARY TRUST. *Annual Report 1979-1980*. Belfast : Northern Ireland Voluntary Trust, 1980.
- NORTHERN IRELAND VOLUNTARY TRUST. *Annual Report 1980-1981*, Belfast : Northern Ireland Voluntary Trust, 1981.
- NORTHERN IRELAND VOLUNTARY TRUST. *Annual Report 1981-1982*, Belfast : Northern Ireland Voluntary Trust, 1982.
- NORTHERN IRELAND VOLUNTARY TRUST. *Annual Report 1982-1983*, Belfast : Northern Ireland Voluntary Trust, 1983.
- NORTHERN IRELAND VOLUNTARY TRUST. *Annual Report 1984-1985*, Belfast : Northern Ireland Voluntary Trust, 1984.
- NORTHERN IRELAND VOLUNTARY TRUST. *Annual Report 1985-1986*, Belfast : Northern Ireland Voluntary Trust, 1985.
- NORTHERN IRELAND VOLUNTARY TRUST. *Annual Report 1986-1987*, Belfast : Northern Ireland Voluntary Trust, 1986.
- STANDING ADVISORY COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (The). *First Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1974-75*. Londres : H.M.S.O., 1975.

2. Rapports d'activités (ponctuels)

- COMMUNITY CONFERENCE COUNCIL '74. *Report on Port Salon Conference 13th, 14th, 15th September, 1974*. Belfast : Community Conference Council, septembre 1974.
- JARMAN N., C. O'HALLORAN. *Peacelines and Battlefields? Responding to Conflict in Interface Areas. Research and Policy Reports, n°1*. Belfast : North Belfast Community Development Centre, 2000.
- O'HALLORAN C., G. McINTYRE. *Inner East, Outer West: Addressing Conflict in Two Interface Areas*. Belfast : Belfast Interface Project, 1999.
- ROWLANDS David, Sandra GRIFFITHS, Frank GAFFIKIN, Derek RAY. *Report of a Community Education Project 1976-78 (Final Report)*. Belfast : Department of Further Professional Studies in Education, Queen's University, avril 1979.

SLOAN Anne. *Report on the Work of the Forum from June '78-February '80*. Belfast : Community Education Forum, 1980.

SMYTH Sam. "The Greater West Belfast Community Association", in *Community Forum*, n°3, 1973, pp.33-34.

WORKERS' EDUCATIONAL ASSOCIATION (The), BOGSIDE COMMUNITY ASSOCIATION. *Community Work in the Irish Context, The Story of a Course Jointly Sponsored by WEA and the Bogside Community Association based in Derry in Spring 1980*. (London)Derry : The Workers' Educational Association (WEA) and the Bogside Community Association, 1980.

YOUNGHUSBAND Eileen Louise. *Community Work and Social Change: the Report of a Study Group on Training set up by the Calouste Gulbenkian Foundation*. Londres : Longmans, 1968.

3. Rapports d'évaluation d'une politique

(THE) COMMUNITY FOUNDATION FOR NORTHERN IRELAND. *Taking Calculated Risks for Peace II*. Belfast : The Community Foundation for Northern Ireland, 2002.

CARROLL Christine. *Partners for Progress: the Voluntary and Community Sector's Contribution to Partnership-Building*. Belfast : Northern Ireland Council for Voluntary Action, 1998.

CULLEN Barry. *Poverty, Community and Development*. Dublin : Combat Poverty Agency, 1989.

GRIFFITHS Hywel, Triona NIC GIOLLA CHOILLE, Jack ROBINSON. *Yesterday's Heritage or Tomorrow's Resource (A Study of Voluntary Organizations Providing Social Services in Northern Ireland)*. Belfast : New University of Ulster, Social Administration, 1978.

MULRINE Carmel, Jim O'NEILL, Bill ROLSTON, Avila KILMURRAY. *A Report in Funding and Support for Community Development in Northern Ireland*. Belfast : Community Relations Review Group (Northern Ireland), 1991.

POLITICAL VETTING OF COMMUNITY WORK WORKING GROUP. *The Political Vetting of Community Work in Northern Ireland*. Belfast : Northern Ireland Council for Voluntary Action, 1990.

WORKERS' EDUCATIONAL ASSOCIATION (The), COMMUNITY DEVELOPMENT REVIEW GROUP (eds). *Lost Horizons – New Horizons, Community Development in Northern Ireland*. Belfast : The Workers' Educational Association (WEA) and Community Development Review Group, décembre 1989.

4. Recommandations et Plans d'action

NORTHERN IRELAND COUNCIL FOR VOLUNTARY ACTION. *Voluntary and Community Sector Proposal to Develop a Partnership and Grant Mechanism for the Proposed European Union : "Special Support Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland and the Border Counties of Ireland"*. Belfast : NICVA, 1995.

SMITH P.D. *The Community Relations Board (A Brief Prepared by P.D. Smith at the request of the PACE Association)*. Belfast : Faculty of Law, Queen's University, 1969.

STANDING ADVISORY COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. "The Race Relations Act 1976 – Time for a Change ? A Consultative Paper" (Juillet 1983), in *Tenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1983-84*. Londres : H.M.S.O., 1985, p. 35.

STANDING ADVISORY COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. "Improving Community Relations", in *Thirteenth Report of the Standing Advisory Commission on Human Rights, Annual Report for 1986-87*. Londres : H.M.S.O., février 1988, pp.107-147, Annexe F.

TAILLON Ruth. *Grant-aided or Taken for Granted? A Study of Women's Voluntary Organisations in Northern Ireland - Summary and Recommendations*. Belfast : Women's Support Network, 1992.

5. Témoignages

FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECTS. *Grassroots Leadership (1), Recollections by May Blood and Joe Camplisson*. Newtownabbey : Island Publications, n°70, juin 2005.

FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECTS. *Grassroots Leadership (2), Recollections by Fr. Des Wilson and Tommy Gorman*. Newtownabbey : Island Publications, n°71, juin 2005.

FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECTS. *Grassroots Leadership (3), Recollections by Jim McCorry and Jackie Hewitt*. Newtownabbey : Island Publications, n°72, juin 2005.

FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECTS. *Grassroots leadership (4): Recollections by Jackie Redpath and Eilish Reilly*. Newtownabbey : Island Publications, n°75, 2005.

FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECTS. *Grassroots leadership (5): Recollections by Louis West and Anne Gallagher*. Newtownabbey : Island Publications, n°76, 2005.

FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECTS. *Grassroots leadership (6): Recollections by June Campion and Billy Hutchinson*. Newtownabbey: Island Publications, n°77, 2005.

FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECTS. *Grassroots leadership (7): Recollections by Michael Hall*. Newtownabbey: Island Publications, n°78, 2006.

6. Divers

FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECT. *Life on the Interface*. Newtownabbey : Island Publications, 1993.

FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECT. *Conflict Resolution, the Missing Element in the Northern Ireland Peace Process*. Newtownabbey : Island Publications, 1999.

- FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECT. *A Question of 'Community Relations'*. Newtownabbey, County Antrim : Island Publications, n°32, 2000.
- FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECT. *Community Relations, an Elusive Concept. An Exploration by Community Activists from North Belfast*. Newtownabbey, Co Antrim : Island Publications, Pamphlet n°36, 2001.
- FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECT. *From Conflict Containment to Resolution, The Experiences of a Moldovan-Northern Ireland Self-Help Initiative*. Newtownabbey, County Antrim : Island Publications, juin 2002.
- FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECT. *The Search for Conflict Resolution, Lessons Drawn from a Community Development Strategy*. Newtownabbey : Island Publications, Pamphlet n°61, mars 2004.
- FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECTS. *Conflict Transformation Initiative, Loyalism in Transition: 1, A New Reality?* Newtownabbey : Island Publications n°79, 2006.
- FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECTS. *Conflict Transformation Initiative, Loyalism in Transition: 2, Learning from Others in Conflict*. Newtownabbey : Island Publications n°80, 2007.
- FITZDUFF Mari. *Community Conflict Skills*. Cookstown : Community Conflict Skills Project, 1988.
- FORTNIGHT MAGAZINE. "Community Action", in *Fortnight Magazine*, 21 septembre 1973.
- FORTNIGHT MAGAZINE. "Belfast Community Groups", in *Fortnight Magazine*, 21 septembre 1974.
- INSTITUTE OF IRISH STUDIES. *A Cultural Traditions Directory for Northern Ireland*. Belfast : Institute of Irish Studies, The Queen's University of Belfast, 1992.
- POLLAK Andy (ed). *A Citizens' Inquiry: the Opsahl Report on Northern Ireland*. Dublin : Lilliput Press, 1993.
- RURAL COMMUNITY NETWORK. *'You Feel You'd Have No Say', Border Protestants and Community Development*. Cookstown : Rural Community Network (NI), 2002.

SCOPE, A REVIEW OF VOLUNTARY AND COMMUNITY WORK IN NORTHERN IRELAND. "Cooperatives and Community Development", in *Scope, A Review of Voluntary and Community Work in Northern Ireland*, n°10, mai/juin 1977, pp.2-4.

WIENER Ron. *The Rape and Plunder of the Shankill in Belfast: People and Planning*. Belfast : Farset Co-operative Press, 1976.

YOUNGHUSBAND Eileen Louise. *Community Work and Social Change: the Report of a Study Group on Training set up by the Calouste Gulbenkian Foundation*. Londres : Longmans, 1968.

G. Entretiens

1. Entretiens avec des militants associatifs (Expériences de la société civile)

CAMPLISSON 'Joe' Joseph. Série d'entretiens menés à l'hôtel *Farset International* de Belfast, les 26, 27, 28 et 29 septembre 2005. Annexe G, Entretien n°1.

FITZPATRICK Jim. Entretien conduit au siège du journal *Irish News* à Belfast le 28 septembre 2005. Annexe G, Entretien n°3.

HEWITT Jackie. Entretien mené à l'hôtel *Farset International*, à Belfast, le 27 septembre 2005. Annexe G, Entretien n°7.

IRVINE Florence. Entretien mené à *Impact Training*, agence de réinsertion professionnelle située à Lanark Way (rue reliant la partie républicaine de Springfield Road et Woodvale Road – rue loyaliste, située dans le quartier Shankill) à Belfast, le 29 septembre 2005. Entretien non disponible en annexe.

2. Entretiens avec des responsables d'organes relais (Expériences des représentants des pouvoirs publics)

CROZIER Maurna. Entretien mené aux bureaux du Conseil *Community Relations Council*, CRC, à Belfast, le 5 septembre 2006. Annexe G, Entretien n°2.

FRAZER Hugh. Entretien mené à Kenilworth Road à Dublin, le 4 septembre 2006. Annexe G, Entretien n°4.

GRIFFITHS Hywel. Entretien mené à Cardiff, le 8 avril 2005. Annexe G, Entretien n°5.

HAYES Maurice. Entretien mené au sénat irlandais, Leinster House, Kildare Street, à Dublin, le 7 décembre 2004. Annexe G, Entretien n°6.

H. Sites Internet

http://www.asharedfutureni.gov.uk/pdf_documents/gprs.pdf, consulté le 22 mai 2006 : site mettant à disposition du grand public les résultats d'une enquête sur les programmes de relations communautaires en Irlande du Nord. Ce document propose également un plan d'action ambitieux visant à améliorer les relations communautaires.

<http://www.ccruni.gov.uk/background/background.htm>, consulté le 31 juillet 2006 : site de l'organe *Central Community Relations Unit (CCRU)*.

<http://www.communityfoundationni.org>, consulté le 20 juillet 2007 : site de l'organe *Community Foundation for Northern Ireland*, anciennement *Northern Ireland Voluntary Trust*.

<http://www.community-relations.org.uk>, consulté le 31 juillet 2006 : site de l'organe *Community Relations Council (CRC)*.

http://www.conwaymill.org/cway_then.html, consulté le 23 juin 2007 : site du regroupement associatif situé au centre Conway Mill à Belfast.

<http://www.corrymeela.org>, consulté le 14 juin 2006 : site de l'association Corrymeela.

<http://www.dfpni.gov.uk>, consulté le 18 juillet 2009 : site du ministère des Finances et du Personnel nord-irlandais.

<http://www.farsetinternational.co.uk>, consulté le 5 avril 2008 : site du groupe associatif Farset, oeuvrant à Belfast.

<http://www.statistics.gov.uk>, consulté le 7 mars 2008 : site de l'organe *Northern Ireland Statistics and Research Agency*.

Sources secondaires

A. Ouvrages théoriques

1. Sciences politiques

BELL Wendell, Maryanne T FORCE. "Social Structure and Different Types of Formal Associations", in *Social Forces*. vol.34, 1956, pp.345-350.

BOBBIO Norberto. *Which Socialism ? Marxism, Socialism and Democracy*. Cambridge : Polity Press, 1987.

CLIN Hay. *Re-Stating Social and Political Change*. Buckingham : Open University Press, 1996.

CROZIER Michel, Erhart FRIEDBERG. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil, 1977.

DEAKIN Nicholas. *In Search of Civil Society*. Basingstoke : Palgrave, 2001.

DEARLOVE D. *Dimensions in Modern Management*. Boston : Houghton Mifflin Company, 1974.

DIANI M. "The Concept of Social Movement". In *The Sociological Review*, n°40, 1992, pp.1-25.

EDER K. *Problems of Democracy. A Challenge to Institutional Politics by Social Movement Organisations?* Florence : IUE, 1993.

FABREGAT Claudi Esteva (ed.). *Estado, etnicidad y biculturalismo* [1982]. Barcelona : Ediciones Península, 2^{ème} édition 1984.

GLAZER Nathan, Ken YOUNG, Corinne SAPOSS SCHELLING. *Ethnic Pluralism and Public Policy : Achieving Equality in the United States and Britain*. Aldershot : Gower, 1986.

- HAY Colin. *Re-Statting Social and Political Change*. Buckingham : Open University Press, 1996.
- HAY Colin, David MARSH. "Conclusion: Analysing and Explaining Postwar British Political Development", in David MARSH *et al*, *Postwar British Politics in Perspective*. Cambridge : Polity Press, 1999, pp.209-225.
- HORWITZ Allan V. *The Logic of Social Control*. New York : Plenum Press, 1990.
- HUBERTS L.W. "The Influence of Social Movements on Government Policy", in B. Klandermans (ed), *International Social Movement Research Volume 2. Organizing for change. Social Movement Organizations in Europe and the United States*. Greenwich, USA : JAI Press, 1989, pp. 395-426.
- JESSOP Bob. *State-Power: A Strategic-Relational Approach*. Cambridge : Polity, 2007.
- KEANE J. *Civil Society and the State*. Londres : Verso, 1988.
- KHILNANI Sunil. "The Development of Civil Society", in Sudipta KAVIRAJ, Sunil KHILNANI (eds), *Civil Society, History and Possibilities*. Cambridge : Cambridge University Press, 2001, pp.11-33.
- KING Desmond, Gerry STOKER. *Rethinking Local Democracy*. Londres/Basingstoke : Macmillan, 1996.
- LIJPHART Arend. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. Londres/New Haven : Yale University Press, 1977.
- LIJPHART Arend. "Consociation: The Model and its Applications in Divided Societies", in Desmond REA (ed), *Political Co-operation in Divided Societies. A Series of Papers Relevant to the Conflict in Northern Ireland*. Dublin : Gill and Macmillan, 1982, pp.166-186.
- MAYER Nonna, Pascal PERRINEAU. *Les comportements politiques*. Paris : Armand Colin, 1992.
- McANULLA Stuart. "Structure and Agency", in David MARSH, Gerry STOKER (eds), *Theory and Methods in Political Science* [1995]. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2^{ème} édition 2002, pp.271-291.
- STRINGER Joan K., J.J. RICHARDSON. "Managing the Political Agenda: Problem Definition and Policy Making in Britain", in *Parliamentary Affairs*, vol.xxxiii, n°1, 1980, pp.23-39.

2. Sociologie et anthropologie

- ALBARRACIN D., Blair J. JOHNSON, Mark P. ZANNA. *The Handbook of Attitudes*. Mahwah, New Jersey : Lawrence Erlbaum, 2005.
- ALLPORT Gordon. *The Nature of Prejudice*. Cambridge (Etats-Unis) : Addison-Wesley, 1954.
- ANDERSON Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* [1983]. Londres : Verso, 2^{ème} édition 1991.
- BAKHTINE M. M. *The Dialogic Imagination*. Austin : University of Texas Press, 1981.
- BAKHTINE M. M. *Speech Genres and Other Late Essays*. Austin : University of Texas Press, 1986.
- BARTH Fredrik (ed). *Ethnic Groups and Boundaries: the Social Organization of Cultural Difference*. Londres : George Allen & Unwin, 1969.
- BARTH Fredrid. *Balinese Worlds*. Chicago, Londres : University of Chicago Press, 1993.
- BERTRAND Denis. *Parler pour convaincre, rhétorique et discours*. Paris : Gallimard, 1999.
- BILLIG Michael. *Arguing and Thinking, a Rhetorical Approach to Social Psychology* [1987]. Cambridge : Cambridge University Press, 2^{ème} édition 1996.
- BOUDON Raymond. *Traité de sociologie*. Paris : PUF, 1992.
- BOURDIEU Pierre. *Sociology in Question* (traduit du français par Richard Nice). Londres : SAGE Publications, 1993.
- COSER Lewis. *The Functions of Social Conflict. An Examination of the Concept of Social Conflict and its Use in Empirical Sociological Research*. Londres : Collier-Macmillan Limited, 1956.
- DOUGLASS W., S.M. LYMAN, J. ZULAIKA. *Migracion, etnicidad y etnonacionalismo*. Bilbao : Universidad del Pais Vasco, 1994.
- DURKHEIM Emile. *Règles de la méthode scientifique*, Paris : Flammarion, 1988.
- DURKHEIM Emile. *De la division du travail social*. Paris : Les Presses Universitaires de France, 1967.

- FERREOL Gilles (dir). *Dictionnaire de sociologie* [1991]. Paris : Armand Colin, 2^{ème} édition 1995.
- HALBWACHS Maurice. *Les cadres sociaux de la mémoire* [1925]. Paris : Albin Michel, 1994.
- HAMILTON D. L. (ed). *Cognitive Processes in Stereotyping and Intergroup Relations*. Hillsdale : Lawrence Erlbaum, 1981.
- JANOWITZ M. “Collective Racial Violence. A Contemporary History”, in H.D. GRAHAM, T.R. GURR (eds), *Violence in America. Historical and Comparative Perspectives*. Londres : Sage Publications, 1979, pp.261-286.
- ODRIOZOLA LIZARRIBAR Joxe Manuel. “Herri kultura : euskal kultura eta kultura popularrak”, in *Iturribila*, n°20-21, décembre 1996, pp.59-65.
- SALANCIK G. R. “Attitude-Behavior Consistencies as Social Logics”, in M.P. ZANNA *et al.* (eds), *Consistency in Social Behavior*. New Jersey : Lawrence Erlbaum, 1982.
- SIMMEL Georg. *Conflict and the Web of Group Affiliations*. New York : The Free Press, 1955.
- SIMMEL Georg. *Le Conflit* [1995], Belval, Circé, 2^{ème} édition 2003.
- TAJFEL Henri. *Differentiation Between Social Groups*. Londres : Academic Press, 1978.
- TAJFEL Henri. *Human Groups and Social Categories*. Cambridge : Cambridge University Press, 1981.
- TILLY Charles. “Collective Violence in European Perspective”, in H.D. GRAHAM, T.R. GURR (eds), *Violence in America. Historical and Comparative Perspectives*. Londres : Sage Publications, 1979, pp.83-118.
- WALBY Sylvia. “Productive Tensions between Sociology, State and Civil Society”, communication lors de la conférence organisée par *School of Sociology, University of Liverpool*, le 9 septembre 2005 à l’Université de Liverpool.

3. Ouvrages sur les relations interethniques

- BANTON Michael. *Promoting Racial Harmony*. Cambridge : Cambridge University Press, 1985.
- BENYON John *et al.* *Scarman and After: Essays Reflecting on Lord Scarman's Report, the Riots and their Aftermath*. Oxford: Pergamon Press, 1984.
- BLEICH Erik. *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking since the 1960s*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003.
- CLAIRBONE Louis, Julian R. FRIEDMANN, Kuttan MENON, David STEPHEN, Bradford COOKE. *Race and Law in Britain and the United States* [1974]. Londres : Minority Rights Group, rapport n°22, 3^{ème} édition 1983.
- CONNELLY Naomi. *Race and Change in Social Services Departments*. Londres : Social Policy Institute, 1989.
- FIELD Simon, Peter SOUTHGATE. *Public Disorder, A Review of Research and a Study in one Inner City Area*. Londres : H.M.S.O., 1982.
- GERMAIN Julienne, D. LASSALLE (dir.). *Les relations interethniques dans l'aire anglophone : entre collaboration(s) et rejet(s)*. Paris : L'Harmattan, 2009.
- JENKINS Richard, John SOLOMOS (eds). *Racism and Equal Opportunities in the 1980s*. Cambridge : Cambridge University Press, 1987.
- JOHN Cindi. "Four Decades of UK Race Law" article publié le 13 décembre 2005 sur le site de la BBC à l'occasion du quarantième anniversaire de la première loi anti-raciale (*Race Relations Act 1965*). Disponible sur : <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4510062.stm>, consulté le 18 mars 2006.
- MILES Robert, Annie PHIZACKLEA (eds). *Racism and Political Action in Britain*. Londres : Routledge & Kegan Paul, 1979.
- PILKINGTON Andrew. *Race Relations in Britain*. Slough : University Tutorial Press Limited, 1984.
- REX John. *Race Relations in Sociological Theory* [1970]. Londres : Routledge & Kegan Paul, 2^{ème} édition 1983.

ROONEY Barney. *Racism and Resistance to Change. A Study of the Black Social Workers Project – Liverpool Social Services Department*. Liverpool : University of Liverpool, 1987.

SAGGAR Shamit. *Race and Public Policy. A study of Local Politics and Government*. Aldershot, Hants : Avebury, 1991.

SILBERMAN Charles E. *Crisis in Black and White*. New York : Random House, 1964.

SOLOMOS John. *Race and Racism in Britain* [1989]. Basingstoke : Macmillan Press, 2^{ème} édition 1993.

4. La construction et la réalisation de la paix

BALL Nicole. “The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies”, in Chester A. CROCKER, Fen Osler HAMPSON, Pamela AALL (eds), *Turbulent Peace. The Challenge of Managing International Conflict*. Washington, D.C. : U.S. Institute of Peace, 2001, pp. 719-736.

BEETHAM David. “Theorising Democracy and Local Government”, in Desmond KING, Gerry STOKER (eds), *Rethinking Local Democracy*. Londres/Basingstoke : Macmillan, 1996, pp.28-49.

BERCOVITCH Jacob. *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*. Boulder, Co. : Lynne Rienner, 1996.

BOUTROS-GHALI Boutros. “An Agenda for Peace”. New York : Nations Unies, 1992. Disponible à : <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> (consulté le 17 juillet 2009).

BURTON John. *Conflict and Communication: The Use of Controlled Communication in International Relations*. Londres : Macmillan, 1969.

BURTON John W. *Deviance, Terrorism and War. The Process of Solving Unsolved Social and Political Problems*. Oxford : Martin Robertson, 1979.

BURTON John W. *Conflict: Resolution and Prevention*. Londres : Macmillan, 1990.

BURTON John W. *Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook*. Lanham : University Press of America, 1987.

BURTON John W., Frank DUKES. *Conflict: Practices in Management, Settlement and Resolution*. Londres : Macmillan, 1990.

- CORNELIUS Helena, Shoshana FAIRE. *Everyone Can Win: How to Resolve Conflict*. Australia : Simon and Schuster, 1989.
- CURLE Adam. *Making Peace*. Londres : Tavistock, 1971.
- DARBY J., R. MAC GINTY (eds). *Contemporary Peacemaking, Conflict, Peace Processes and Post-war Reconstruction* [2003]. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2^{ème} édition 2008.
- DEUTSCH Morton. *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. New Haven : Yale University Press, 1973.
- DEUTSCH Morton. "Subjective Features of Conflict Resolution: Psychological, Social and Cultural Features", in Raimo Vayrynen (ed), *New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation*. Londres : Sage, 1991, pp. 26-56.
- LEDERACH John Paul. *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1995.
- LEDERACH John Paul. "Beyond Violence: Building Sustainable Peace", in Arthur WILLIAMSON (ed), *Beyond Violence, The Role of Voluntary and Community Action in Building a Sustainable Peace in Northern Ireland*. Belfast : Community Relations Council and Centre for Voluntary Action Studies, 1995, pp. 11-22.
- LEDERACH John Paul. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington : U.S. Institute of Peace, 1997.
- LEDERACH John Paul. *The Journey Toward Reconciliation*. Pennsylvania :Herald Press, 1999.
- LEDERACH John Paul, Janice Moomaw JENNER (eds). *A Handbook of International Peacebuilding: Into The Eye Of The Storm*. San Fransisco : Jossey-Bass, 2002.
- LEDERACH John Paul. *The Little Book of Conflict Transformation*. Intercourse P.A. : Good Books, 2003.
- MAIESE Michelle. "Peacebuilding", in Guy BURGESS, Heidi BURGESS (eds), *Beyond Intractability*. Boulder : University of Colorado, 2003. Document Internet disponible à : <http://www.beyondintractability.org/essay/peacebuilding/> (consulté le 18 juillet 2009)
- SUSSKIND Lawrence, Sarah MCKEARNAN, Jennifer THOMAS-LARMER (eds). *The Consensus Building Handbook: a Comprehensive Guide to Reaching Agreement*.Thousand Oaks California : Sage, 1999.

ZARTMAN I. William, J. Lewis RASMUSSEN (eds). *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press, 1997.

SANDOLE Dennis J.D., Hugo VAN DER MERWE. *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application*. Manchester : Manchester University Press, 1993.

5. Ouvrages sur l'émergence de *community work* et *community development*

ALINSKY Saul. *Reveille for Radicals*. Chicago : University of Chicago Press, 1946.

BATTEN T. R. *Communities and their Development. An Introductory Study with Special Reference to the Tropics*. Oxford : Oxford University Press, 1957.

BATTEN T. R., M. BATTEN. *The Human Factor in Community Work*. Oxford : Oxford University Press, 1965.

BATTEN T. R. *The Non-Directive Approach in Group and Community Work*. Oxford : Oxford University Press, 1967.

BIDDLE William W. avec la collaboration de Loureide J. BIDDLE. *The Community Development Process. The Rediscovery of Local Initiative*. Londres : Holt, Rinehart and Winston Inc., 1965.

BIDDLE William W. avec la collaboration de Loureide J. BIDDLE. *Encouraging Community Development. A Training Guide for Local Workers*. Londres : Holt, Rinehart and Winston Inc., 1968.

BIDDLE William W. "An Applied Behavioural Science", in *Community Development Journal, An International Journal for Community Workers*, vol.6, n°1, Hiver 1971, pp.23-27.

CALOUSTE GULBENKIAN FOUNDATION (The). *Current Issues in Community Work, A study by the Community Work Group*. Londres : Routledge & Kegan Paul, 1973.

COMMUNITY DEVELOPMENT WORKING GROUP (The). "The British National Community Development Project 1969-1974", in *Community Development Journal (An International Journal for Community Workers)*, vol.9, n°2, avril 1974, pp. 162-186.

- DENNIS N. "The Popularity of the Neighbourhood Community Idea", in *Sociological Review*, vol.6, n°2, 1958, pp.191-206.
- GOETSCHUIS George W. *Working with Community Groups, Using Community Development as a Method of Sociological Work*. Londres : Routledge & Kegan Paul, 1969.
- HILLERY George A. "Definitions of Community: Areas of Agreement", in *Rural Sociology*, vol.20, 1955, pp. 111-123.
- HILL Michael J., Ruth M. ISSACHAROFF. *Community Action and Race Relations, A Study of Community Relations Committees in Britain*. Londres : Oxford University Press, 1971.
- HOMANS G.C. *The Human Group*. Londres : Routledge & Kegan Paul, 1951.
- KUENSTLER P (ed). *Community Organization in Great Britain*. Londres : Faber and Faber, 1961.
- LOVELL George. *The Church and Community Development*. Londres : Chester House Publications, 1972.
- MARRIS Peter. *Community Planning and Conceptions of Change*. Londres : Routledge, 1982.
- MAYO Marjorie. "Community Development: A Radical Alternative ?", in Roy BAILEY, Mike BRAKE (eds), *Radical Social Work*. Londres : Edward Arnold, 1975, pp.129-143.
- MILSON Fred. *An Introduction to Community Work*. Londres : Routledge & Kegan Paul, 1974.
- NANDY Dipak. "An Illusion of Competence", in A. LESTER, A. DEAKIN (eds), *Policies for Racial Equality*. Londres : Fabian Society, n°262, juillet 1967, pp.35-40.
- NISBET R. A. *The Quest for Community*. NewYork : University Press, 1953.
- SMITH M. K. "Community work", in *Infed* [encyclopédie en ligne gérée par des travailleurs sociaux]. Consulté en février 2006. Disponible sur : www.infed.org/community/b-comwrk.htm
- SMITH M. K. "Community development", in *Infed* [encyclopédie en ligne gérée par des éducateurs]. Consulté en février 2006. Disponible sur : www.infed.org/community/b-comdv.htm

TIERNEY Fr. Mark. *The Story of Muintir na Tíre, 1931-2001 - the First Seventy Years*. Tipperary, Irlande : Muintir na Tíre, 2004.

TONNIES F. *Community and Association*. Londres : Routledge and Kegan Paul, 1936.

YOUNGHUSBAND Eileen Louise. "Which Way for Social Work?" in *Community Development Journal, An International Journal for Community Workers*, janvier 1973, vol. 8, n°1, pp. 2-5.

B. Histoire générale de l'Irlande du Nord depuis 1921

1. Biographies

BLOOMFIELD Kenneth. *Stormont in Crisis. A Memoir*. Belfast : The Blackstaff Press, 1994.

BLOOMFIELD Kenneth. *A Tragedy of Errors. The Government and Misgovernment of Northern Ireland*. Liverpool : Liverpool University Press, 2007.

CALLAGHAN J. *A House Divided*. Londres : Collins, 1973.

FITZGERALD Garret. *All in a Life. An Autobiography*. Dublin : Gill and Macmillan, 1991.

HAYES Maurice. *Minority Verdict, Experiences of a Catholic Public Servant*. Belfast : The Blackstaff Press, 1995.

MAJOR John. *John Major. The Autobiography*. Londres : HarperCollins, 1999.

MAWHINNEY Brian. *In the Firing Line. Politics, Faith, Power and Forgiveness*. New York : HarperCollins, 1999.

McIVOR Basil. *Hope Deferred, Experiences of an Irish Unionist*. Belfast : The Blackstaff Press, 1998.

NEEDHAM Richard. *Battling for Peace*. Belfast : The Blackstaff Press, 1998.

O'NEILL Terence. *Ulster at the Crossroads*, Londres, Faber & Faber Ltd, 1969.

REES Merlyn. *Northern Ireland. A Personal Perspective*. Londres : Methuen, 1985.

THATCHER Margaret. *The Downing Street Years*. Londres : HarperCollins, 1993.

WILSON Harold. *The Labour Government: 1964-70*. Londres : Weidenfeld & Nicolson and Michael Joseph, 1971.

2. Ouvrages

ARTHUR Paul, Keith JEFFREY. *Northern Ireland since 1968* [1988]. Oxford : Basil Blackwell, 2^{ème} édition 1996.

AUGHEY Arthur, Duncan MORROW (dir.). *Northern Ireland Politics*. Londres : Longman, 1996.

BARDON Jonathan. *A History of Ulster* [1992]. Belfast : The Blackstaff Press, 4^{ème} édition 2001.

BEW Paul, Peter GIBBON, Henry PATTERSON. *Northern Ireland 1921-2001. Political Forces and Social Classes* [1995]. Londres : Serif, 2^{ème} édition 2002.

BEW Paul, Gordon GILLESPIE. *Northern Ireland A Chronology of the Troubles, 1968-1999* [1993]. Dublin : Gill and Macmillan, 2^{ème} édition 1999.

BIRRELL D., A. MURIE. *Policy and Government in Northern Ireland. Lessons of Devolution*. Dublin : Gill and Macmillan, 1980.

BOUILLON A., S. DAYAN-HERZBRUN, M. GOLDRING. *Désirs de paix, relents de guerre. Afrique du Sud, Proche-Orient, Irlande du Nord*. Paris : Desclée de Brouwer, 1996.

BRENNAN Paul. *The Conflict in Northern Ireland*. Paris : Longman, 1991.

BRENNAN Paul, Richard DEUTSCH. *L'Irlande du Nord Chronologie 1968-1991*. Paris : Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1993.

BUCKLAND Patrick. *A History of Northern Ireland*. Dublin : Gill and Macmillan, 1981.

CATTERALL Peter, Seamus McDOUGALL (eds). *The Northern Ireland Question in British Politics*. Londres : Palgrave Macmillan, 1996.

CONNOLLY Michael. *Politics and Policy-making in Northern Ireland*. Londres : Phillip Allan, 1990.

CONROY John. *War as a Way of Life: a Belfast Diary*. Londres : Heinemann, 1988.

- CUNNINGHAM Michael. *British Government Policy in Northern Ireland 1969-2000*. Manchester : Manchester University Press, 2001.
- DARBY John. *Conflict in Northern Ireland: The Development of a Polarised Community*. Dublin : Gill and Macmillan, 1976.
- DARBY John (ed). *Northern Ireland: The Background to the Conflict*. Belfast : Appletree Press, 1983.
- DARBY John. *Intimidation and the Control of Conflict in Northern Ireland*. Dublin : Gill and Macmillan, 1986.
- DARBY John. *What's Wrong with Conflict ?* Coleraine : University of Ulster, 1991.
- DARBY John (ed). *Facets of Conflict in Northern Ireland*. New York : St Martin's Press, 1995.
- DARBY John. *Scorpions in a Bottle: Conflicting Cultures in Northern Ireland*. Londres : Minority Rights Group Press, 1997.
- DEUTSCH Richard, Vivien MAGOWAN. *Northern Ireland 1968-73: a Chronology of Events, I, 1968-1971*. Belfast : Blackstaff Press, 1973.
- DEUTSCH Richard, Vivien MAGOWAN. *Northern Ireland 1968-73: a Chronology of Events, II, 1972-1973*. Belfast : Blackstaff Press, 1974.
- DIXON Paul. *Northern Ireland. The Politics of War and Peace*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2001.
- ELLIOTT Marianne. *The Catholics of Ulster: A History*. Londres : Allen Lane The Penguin Press, 2000.
- FAY Marie Therese, Mike MORISSEY, Marie SMYTH. *Mapping Troubles-Related Deaths in Northern Ireland 1969-1998* [1997]. Derry/Londonderry : Incore, 2^{ème} édition 1998.
- FLACKES W. D., Sydney ELLIOTT. *Northern Ireland: A Political Directory 1968-99* [1980]. Belfast : The Blackstaff Press, 5^{ème} édition 1999.
- HADFIELD Brigid. *The Northern Ireland Constitution*. Belfast : SLS Legal Publications, 1989.

- HADFIELD Brigid. "The Northern Ireland Constitution", in Brigid HADFIELD (ed), *Northern Ireland: Politics and the Constitution*. Buckingham : Open University Press, 1992, pp.1-12.
- HARKNESS D. *Northern Ireland since 1920*. Dublin : Helicon, 1983.
- HASTINGS Donnan, Graham McFARLANE. *Social Anthropology and Public Policy in Northern Ireland*. Avebury : Aldershot, 1997.
- HASTINGS Donnan, Graham McFARLANE (eds). *Culture and Policy in Northern Ireland. Anthropology in the Public Arena*. Belfast : Institute of Irish Studies, Queen's University, 1997.
- HAYES Maurice. *Conflict Research*. Coleraine : Centre for the Study of Conflict, University of Ulster, Occasional Paper n°2, 1990.
- HUTCHINSON Wesley. *Espaces de l'imaginaire unioniste nord-irlandais*. Caen : Presses Universitaires de Caen, 1999.
- JACKSON Harold. *The Two Irelands*. Londres : Minority Rights Group, Rapport n° 2, janvier 1971.
- KENNEDY D. *The Widening Gulf: Northern Attitudes to the Independent Irish State 1919-1949*. Belfast : Appletree, 1988.
- LOUGHLIN James. *The Ulster Question since 1945* [1998]. Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan, 2^{ème} édition 2004.
- MAILLOT Agnès. *IRA. Les Républicains irlandais* [1996]. Caen : Presses Universitaires de Caen, 2^{ème} édition 2001.
- MAILLOT Agnès. *New Sinn Féin, Irish Republicanism in the 21st Century*. Oxon : Routledge, 2005.
- McCANN Eamonn. *War and an Irish Town* [1974]. Londres : Pluto, 3^{ème} édition 1993.
- McKITTRICK David, Seamus KELTERS, Brian FEENEY, Chris THORNTON. *Lost Lives, The Stories of the Men, Women and Children who Died as a Result of the Northern Ireland Troubles*. Edinburgh : Mainstream, 1999.
- McMAHON Margery. *Government and Politics of Northern Ireland*. Newtownards, County Antrim : Colourpoint, 2002.

McNAMEE Peter, Tom LOVETT. *Working-Class Community in Northern Ireland*. Belfast : The Ulster People's College, 1987.

O DOCHARTAIGH Niall. *From Civil Rights to Armalites: Derry and the Birth of the Irish Troubles*. Cork : Cork University Press, 1997.

PEYRONEL Valérie. *Economie et conflit en Irlande du Nord*. Paris : Ellipses, 2001.

SUTTON Michael. *Bear in Mind these Dead ... An Index of Deaths from the Conflict in Ireland 1969-1993* [1994]. Belfast : Beyond the Pale Publications, 3^{ème} édition 2001.

WHYTE John. *Interpreting Northern Ireland*. Oxford : Clarendon Press, 1990.

WICHERT Sabine. *Northern Ireland since 1945* [1991]. Londres : Longman, 2^{ème} édition 1999.

3. Sites Internet

<http://www.cain.ulst.ac.uk>, consulté le 15 juillet 2007 : site de référence sur les années de conflit en Irlande du Nord depuis 1968, nourri par un grand nombre de contributeurs

<http://www.ark.ac.uk/elections/>, consulté le 12 avril 2007 : site référençant les résultats électoraux en Irlande du Nord

<http://cain.ulst.ac.uk/sutton/tables/index.html>, consulté le 28 avril 2008 : site recensant les morts liées au conflit en Irlande du Nord depuis le début des *Troubles*. Elaboré par Michael SUTTON.

C. Histoire thématique de l'Irlande du Nord depuis 1968

1. Histoire politique, économique et sociale

ANDERSON Don. *Fourteen May Days: The Inside Story of the Loyalist Strike of 1974*. Dublin : Gill & Macmillan, 1994.

ANDREWS Kay, John JACOBS. *Punishing the Poor. Poverty under Thatcher*. Londres : Macmillan, 1990.

BEHRENS Robert. *The Conservative Party from Heath to Thatcher*. Farnborough, Hants : Saxon House, 1980.

BELL Christine, Kathleen CAVANAUGH. “ ‘Constructive Ambiguity’ or Internal Self-Determination? Self-Determination, Group Accomodation, and the Belfast Agreement”, in *Fordham International Law Journal*, vol.22, n°4, avril 1999, pp.1345-1371.

BEW Paul, Gordon GILLESPIE. *The Northern Ireland Peace Process 1993-1996. A Chronology*. Londres : Serif, 1996.

BEW Paul, Henry PATTERSON, Paul TEAGUE. *Northern Ireland: Between War and Peace. The Political Future of Northern Ireland*. Londres : Lawrence & Wishart, 1997.

BIRRELL Derek, Alan MURIE. *Policy and Government in Northern Ireland. Lessons of Devolution*. Dublin : Gill and Macmillan, 1980.

BOYCE D. George. “Northern Ireland: The Origins of the State”, in Peter CATTERALL, Seamus McDOUGALL (eds), *The Northern Ireland Question in British Politics*. Londres : Palgrave Macmillan, 1996, pp.11-28.

BUSTEED M. A., H. MASON. “Local Government Reform in Northern Ireland”, in *Irish Geography*, vol.VI, n°3, 1971, pp.315-323.

COOGAN Tim Pat. *The Troubles: Ireland's Ordeal 1966-1996 and the Search for Peace*. Londres : Hutchinson, 1995.

COSGRAVE Patrick. *Thatcher: The First Term*. Londres : The Bodley Head, 1985.

- COX W. H. « From Hillsborough to Downing Street and After », in P. CATTERALL, S. McDOUGALL (eds), *The Northern Ireland Question in British Politics*. New York/Basingstoke : St Martin's Press/Macmillan Press, 1996, pp.182-211.
- DONNISON D. *Long-term Unemployment in Northern Ireland*. Belfast : Northern Ireland Council for Voluntary Action, 1996.
- DUNLEAVY P., A. GAMBLE, I. HOLLIDAY, G. PEELE (eds). *Developments in British Politics 4*. Londres : Macmillan, 1993.
- ELLIOTT Marianne (ed). *The Long Road to Peace in Northern Ireland. Peace Lectures from the Institute of Irish Studies at Liverpool University*. Liverpool : Liverpool University Press, 2002.
- ELLIOTT Sydney. "The Referendum and Assembly Elections in Northern Ireland", in *Irish Political Studies*, vol.14, 1999, pp.138-149.
- EVANS Eric J. *Thatcher and Thatcherism*. Londres : Routledge, 2004.
- FITZDUFF Mari. *Beyond Violence. Conflict Resolution Process in Northern Ireland*. New York/Tokyo/Paris : United Nations University, 2002.
- GAFFIKIN Frank, Mike MORRISSEY. *Northern Ireland: The Thatcher Years*. Londres : Zed Books, 1990.
- GAFFIKIN F., M MORRISSEY. "Community Enterprise in Northern Ireland: Privatising Poverty", in *Community Development Journal*, vol.25, n°3, juillet 1990, pp.252-261.
- GOLDRING Maurice. *Renoncer à la terreur*. Paris : Editions du Rocher, 2005.
- HADDEN Tom, Kevin BOYLE. *The Anglo-Irish Agreement. Commentary, Text and Official Review*. Londres/Dublin : Sweet & Maxwell Limited/Edwin Higel Limited, 1989.
- HENNESSEY Thomas. *The Northern Ireland Peace Process. Ending the Troubles ?* Dublin : Gill and Macmillan, 2000.
- HOLMAN R. *Socially Deprived Families in Britain*. Londres : Bedford Square Press, 1973.
- HUTCHINSON Wesley. "Les nouvelles institutions nord-irlandaises : généalogie de quelques idées fixes », in *Sources* (revue d'études anglophones), n°9, automne 2000, pp.12-23.

- JARMAN Neil. "Regulating Rights and Managing Public Order: Parade Disputes and the Peace Process, 1995-98", in *Fordham International Law Journal*, vol.22, n°4, avril 1999, pp.1415-1439.
- KENNY Anthony. *The Road to Hillsborough. The Shaping of the Anglo-Irish Agreement*. Oxford : Pergamon Press, 1986.
- McGARRY J., B. O'LEARY. *Explaining Northern Ireland. Broken Images*. Cambridge (Etats-Unis)/Oxford (Angleterre) : Blackwell, 1995.
- McGUFFIN John. *Internment*. Tralee : Anvil Books, 1973.
- MEEHAN Elizabeth. "Europe and the Europeanisation of the Irish Question", in M. COX, A. GUELKE, F. STEPHEN (eds), *A Farewell to Arms ? Beyond the Good Friday Agreement* [2000]. New York/Manchester : Palgrave/Manchester University Press, 2^{ème} édition 2006, pp.338-356.
- MITCHELL P., WILFORD R (eds). *Politics in Northern Ireland*. Colorado/Oxford : Westview Press, 1999.
- MORGAN Austen. *Harold Wilson*. Londres : Pluto Press, 1992.
- MURPHY A., D. ARMSTRONG. *A Picture of the Catholic and Protestant Male Unemployed*. Belfast : Central Community Relations Unit, 1994.
- NORTON Philip. "Conservative Politics and the Abolition of Stormont", in Peter CATTERALL, Seamus McDOUGALL (eds), *The Northern Ireland Question in British Politics*. Londres : Palgrave Macmillan, 1996, pp.129-142.
- O CEALLAIGH Dáithí (Ambassadeur de l'Irlande au Royaume-Uni 2001-2007). "Some Changes in the Anglo-Irish Relationship". Lors d'une conférence organisée par l'Institut d'Etudes Irlandaises – *Institute of Irish Studies* – de l'Université de Liverpool. Le 1^{er} février 2007 à l'Université de Liverpool.
- O'DOWD Liam, Bill ROLSTON, Mike TOMLINSON. *Northern Ireland: between Civil Rights and Civil War*. Londres : CSE Books, 1980.
- O'LEARY Brendan. "The Limits to Coercive Consociationalism in Northern Ireland", in *Political Studies*, vol.xxxvii, n°4, décembre 1989, pp.562-588.
- O'LEARY Brendan. "Introduction: Reflections on a Cold Peace", in *Ethnic and Racial Studies*, vol.18, n°4, octobre 1995, pp.695-714.

- O'MALLEY Padraig. *The Uncivil Wars. Ireland Today*. Belfast : The Blackstaff Press, 1983.
- PATTEN Pat. "Local Government Reform: Health and Social Services", in *Community Forum*, n°1, 1973, pp.10-14.
- ROBSON B., M. BRADFORD, I. DEAS. *Relative Deprivation in Northern Ireland*. Belfast : Policy Planning and Research Unit, 1994.
- ROLSTON Bill. "Reformism and Sectarianism: The State of the Union after Civil Rights", in John DARBY (ed), *Northern Ireland. The Background to the Conflict*. Belfast : Appletree Press, 1983, pp.197-224.
- ROSE Paul. *Backbencher's Dilemma*. Londres : Frederick Muller, 1981.
- ROSE Peter. "Labour, Northern Ireland and the Decision to Send in the Troops", in Peter CATTERALL, Seamus McDOUGALL (eds), *The Northern Ireland Question in British Politics*. Londres : Palgrave Macmillan, 1996, pp.88-101.
- ROSE Richard. "Ungovernability: Is there Fire behind the Smoke?", in *Political Studies*, vol.xxvii, n°3, 1979, pp.351-370.
- RUANE J., J. TODD. "The Belfast Agreement: Context, Content, Consequences", in J. RUANE, J. TODD (eds), *After the Good Friday Agreement. Analysing Political Change in Northern Ireland*. Dublin : University College Dublin, 1999, pp.1-29.
- SMITH D., G. CHAMBERS. *Inequality in Northern Ireland*. Oxford : Clarendon Press, 1991.
- STEWART John, Kieron WALSH. "Change in the Management of Public Services", in *Public Administration*, vol.70, hiver 1992, pp.499-518.
- TODD Jennifer. "Equality, Plurality and Democracy: Justifications of Proposed Constitutional Settlements of the Northern Ireland Conflict", in *Ethnic and Racial Studies*, vol.18, n°4, octobre 1995, pp.818-836.
- WHITE Barry. "From Conflict to Violence: The Re-emergence of the IRA and the Loyalist Response", in John DARBY (ed), *Northern Ireland, The Background to the Conflict*. Belfast : Appletree Press, 1983, pp.181-196.
- WHYTE John. "How Much Discrimination was there under the Unionist Regime, 1921-68?", in Tom GALLAGHER, James O'CONNELL (eds), *Contemporary Irish Studies*. Manchester : Manchester University Press, 1983, Préface. Disponible à : <http://cain.ulst.ac.uk/issues/discrimination/whyte.htm#chap1>, consulté le 21 juillet 2008.

WEIR Stuart. "Aloof in Quangoland", in *Fortnight Magazine*, n°335, janvier 1995, pp.23-25.

WINDLESHAM Lord. "Ministers in Ulster: the Machinery of Direct Rule", in *Public Administration*, vol.51, n°3, 1973, pp.261-272.

2. Histoire des relations communautaires

ARDOYNE COMMEMORATION PROJECT (The). *Ardoyne: The Untold Truth*. Belfast : Beyond the Pale Publications, 2002.

BARRITT D. P., C. F. CARTER. *The Northern Ireland Problem. A Study in Group Relations* [1962]. Oxford : Oxford University Press, 2^{ème} édition 1972.

BELL Desmond. "Acts of Union: Youth Sub-Culture and Ethnic Identity amongst Protestants in Northern Ireland", in *British Journal of Sociology*, vol.38, n°2, 1987, pp.158-183.

BELL Desmond. "Marching for Identity: Youth Culture and Sectarianism in Northern Ireland", in *ESRC Newsletter*, , n° 61, novembre 1987, pp. 29-31.

BELL Desmond. *Acts of Union: Youth Culture and Sectarianism in Northern Ireland*. Londres : Macmillan Education, 1990.

BOAL F. W. "Territoriality on the Shankills-Falls Divide, Belfast", in *Irish Geography*, vol.VI, n°1, 1969, pp. 30-50.

BOAL F. W. "Territoriality and Class: a Study of two Residential Areas in Belfast", in *Irish Geography*, vol.VI, n°3, 1971, pp. 229-248.

BOAL F.W., Alan ROBINSON. "Close Together and Far Apart: Religion and Class Divisions in Northern Ireland", in *Community Forum*, n°3, 1972, pp.3-12.

BOAL F. W., R. MURRAY. "A City in Conflict", in *Geographical Magazine*, n°49, 1976/1977, pp.364-371.

BOAL F. W., P. DOHERTY, D.G. PRINGLE. *Social Problems in the Belfast Urban Area: an Exploratory Analysis*. Londres : Department of Geography, Queen Mary College, University of London, Occasional Paper n°12, 1978.

BOAL F.W., R. MURRAY. "The Social Ecology of Urban Violence", in D.T. HERBERT, D.M. SMITH (eds), *Social Problems and the City. Geographical Perspectives*. Oxford : Oxford University Press, 1979, pp. 139-157.

- BOAL F. W., J. NEVILLE, H. DOUGLAS (eds). *Integration and Division: Geographical Perspectives on the Northern Ireland Problem*. Londres : Academic Press, 1982.
- BRUCE Steve. *The Red Hand: Protestant Paramilitaries in Northern Ireland*. Oxford : Oxford University Press, 1992.
- BRUCE Steve. "Loyalists in Northern Ireland: Further Thoughts on 'Pro-State Terror'", in *Terrorism and Political Violence*, vol.5, n°4, Hiver 1993, pp.252-265.
- BRUCE Steve. *The Edge of the Union. The Ulster Loyalist Political Vision*. Oxford : Oxford University Press, 1994.
- BRYSON L., C. McCARTNEY. *Clashing Symbols? A Report on the Use of Flags, Anthems and Other National Symbols in Northern Ireland*. Belfast : The Institute of Irish Studies, Queen's University of Belfast, 1994.
- BURTON Frank. *The Politics of Legitimacy. Struggles in a Belfast Community*. Londres : Routledge & Kegan Paul, 1978.
- BUSTEED M. A. *Northern Ireland: Geographical Aspects of a Crisis*. Oxford : School of Geography, University of Oxford, Research Paper N°3, 1972.
- CORRYMEELA. *Finding Ways To Go... A Discussion Paper about Community Relations in Northern Ireland*. Working Paper n°1. Ballycastle : Corrymeela Press, 1990.
- CROZIER Maurna (ed). *Cultural Traditions in Northern Ireland, Varieties of Irishness*. Belfast : Institute of Irish Studies, Queen's University of Belfast, 1989.
- CROZIER Maurna, FROGGATT Richard. *Cultural Traditions in Northern Ireland. Cultural Diversity in Contemporary Europe*. Belfast : Institute of Irish Studies, The Queen's University of Belfast, 1998.
- CULTURAL TRADITIONS GROUP. *Cultural Traditions in Northern Ireland, Varieties of Britishness*. Belfast, Institute of Irish Studies, Queen's University of Belfast, 1990.
- DARBY John. "Approaches to Cultural Diversity in Northern Ireland", in M. CROZIER, R. FROGGATT (eds), *Cultural Traditions in Northern Ireland. Cultural Diversity in Contemporary Europe*. Belfast : The Institute of Irish Studies, The Queen's University of Belfast, 1998, pp.3-12.
- DAWE Gerald, Edna LONGLEY. *Across a Roaring Hill: the Protestant Imagination in Modern Ireland*. Belfast : The Blackstaff Press, 1985.

- DUNN Seamus, Valerie MORGAN. *Protestant Alienation in Northern Ireland. A Preliminary Survey*. Coleraine : University of Ulster, 1994.
- ELLIOTT Marianne. "Religion and Identity in Northern Ireland", in *The Long Road to Peace in Northern Ireland. Peace Lectures from the Institute of Irish Studies at Liverpool University*. Liverpool : Liverpool University Press, 2002, pp.169-184.
- FARSET COMMUNITY THINK TANKS PROJECT. *Beyond the Fife and Drum, Report of a Conference held on Belfast's Shankill Road, October 1994*. Newtownabbey : Island Publications, 1995.
- GALLAGHER Anthony M. *The Majority Minority Review 2: Employment, Unemployment and Religion in Northern Ireland*. Coleraine, Centre for the Study of Conflict, 1991.
- GALLAGHER T. *Religious Divisions in Schools in Northern Ireland*. Londres : British Educational Research Association Annual Conference, 1998.
- GOLDRING Maurice. *From Loyalty to Rebellion*. Londres : Lawrence & Wishart, 1991.
- GOLDRING Maurice. *Gens de Belfast. Deux peuples sans frontières*. Paris : L'Harmattan, 1994.
- HARRIS Rosemary. *Prejudice and Tolerance in Ulster. A Study of Neighbours and 'Strangers' in a Border Community*. Manchester : Manchester University Press, 1972.
- HAYES Maurice. *Why Can't they Be Like us*. Belfast : John Malone Memorial Committee, 1984.
- HAYES Maurice. *Community Relations – A Historical Perspective*. Belfast : Standing Advisory Commission on Human Rights, 10 avril 1987.
- HAYES Maurice. "Talk to American Ireland Fund". s.l., sans éd., 1987.
- HAYES Maurice. "Notes for the Talk on Community Relations". Notes préparées en vue d'une conférence. s.l., sans éd., 14 avril 1988.
- HAYES Maurice. *Cultural Diversity: Northern Ireland*. Toronto : Canadian Association of Irish Studies, 1990.
- HAYES Maurice. "Northern Ireland Administration in Retrospect: Challenge 90 Seminar". Belfast, sans éd., 1990.

- HAYES Maurice. "Neither Orange March nor Irish Jig: Finding Compromise in Northern Ireland", in *The Long Road to Peace in Northern Ireland. Peace Lectures from the Institute of Irish Studies at Liverpool University*. Liverpool : Liverpool University Press, 2002, pp.92-104.
- HUGHES Joanne. "Community Relations in Northern Ireland: Lessons from Drumcree", in *Journal of Ethnic Migration Studies*, vol.24, n°3, juillet 1998, pp.433-450.
- JARMAN Neil. "Intersecting Belfast", in Barbara Bender (ed), *Landscape, Politics and Perspectives*. Oxford : Berg, 1993, pp. 107-136.
- JARMAN Neil, Dominic BRYAN. *Parade and Protest: a Discussion of Parading Disputes in Northern Ireland*. Coleraine : Centre for the Study of Conflict, University of Ulster, 1996.
- JARMAN Neil. *Material Conflicts: Parades and Visual Displays in Northern Ireland*. Oxford et New York : Berg, 1997.
- JARMAN Neil, Dominic BRYAN. "Parading Tradition, Protesting Triumphalism: Utilising Anthropology in Public Policy", in Donnan HASTINGS, Graham McFARLANE (eds.), *Culture and Policy in Northern Ireland. Anthropology in the Public Arena*. Belfast : Institute of Irish Studies, Queen's University, 1997, pp. 211-229.
- JARMAN Neil. *Displaying Faith: Orange, Green and Trade Union Banners in Northern Ireland*. Belfast : Institute of Irish Studies, Queen's University of Belfast, 1999.
- LOVETT Tom, Norman GILLESPIE, Deirdre GUNN (eds). *Community Development, Education and Community Relations*. Belfast : Community Research and Development Centre, University of Ulster, juillet 1995.
- McBRIDE Ian. *The Siege of Derry in Ulster Protestant Mythology*. Dublin : The Four Courts Press, 1997.
- McFARLANE Graham. "Social Life in Northern Ireland", in *Social Science Research Council Newsletter*, n°42, novembre 1980, pp. 12-13.
- McKAY Susan. *Northern Protestants – An Unsettled People*. Belfast : Blackstaff, 2000.
- MURRAY R., F.W.BOAL. "The Social Ecology of Urban Violence". In D.T. Herbert & D.M. Smith (eds), *Social Problems and the City. Geographical Perspectives*. Oxford : Oxford University Press, 1979, pp. 139-157.

- NELSON Sarah. "Discrimination in Northern Ireland: The Protestant Response", in W.A. VEENHOVEN (ed), *Case Studies on Human Rights and Fundamental Freedoms. A World Survey*, vol.4. La Hague : Martinus Nijhoff, 1976, pp. 407-429.
- NELSON Sarah. *Ulster's Uncertain Defenders: Protestant Political, Paramilitary and Community Groups and the Northern Ireland Conflict*. Belfast : Appletree, 1984.
- O'HALLORAN C., G. MCINTYRE. *Inner East Outer West: Addressing Conflict in Two Interface Areas*. Belfast : Belfast Interface Project, 1999.
- PEYRONEL Valérie. "Le débat sur la scolarité intégrée en Irlande du Nord". Thèse de doctorat soutenue à Paris-Sorbonne en 1992.
- PEYRONEL Valérie. *Les relations communautaires en Irlande du Nord : une nouvelle dynamique*. Paris : Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2003.
- RHODES Edwin, P.J. McCORMACK. *Youth in Derry: a Survey Report*. (London)Derry : The New University of Ulster, Magee University College, 1971.
- ROLSTON Bill. "Sectarianism and Community Politics", in Community Action in Northern Ireland (ed), *Community Work in a Divided Society*. Belfast : Farset Co-operative Press, 1981, pp.37-45.
- SHIRLOW Peter. "Segregation, Ethno-Sectarianism and the 'New' Belfast", in M. COX, A. GUELKE, F. STEPHEN (eds), *A Farewell to Arms ? Beyond the Good Friday Agreement* [2000]. New York/Manchester : Palgrave/Manchester University Press, 2^{ème} édition 2006, pp.226-237.
- WRIGHT Frank. "Protestant Ideology and Politics in Ulster", in *European Journal of Sociology*, vol.XIV, 1973, pp.213-280.

3. Programmes de construction de la paix

- BIRRELL D., C. WILSON. " 'Making Belfast Work' : An Evaluation of an Urban Strategy", in *Administration*, vol.41, n°1, printemps 1993, pp.40-56.
- BLOOMFIELD David. *Peacemaking Strategies in Northern Ireland. Building Complementarity in Conflict Management Theory*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 1997.

- BOYD Andrew. "Community Relations in Northern Ireland", in *The Month*, janvier 1994, pp.1-14.
- BOYLE F.L. "Community Development and Community Relations. The Community Development Programme of the Northern Ireland Community Relations Commission: an Introductory Study". PhD non publié. New University of Ulster, Coleraine, 1976.
- DARBY John. "Conflict and Conciliation in Northern Ireland – 1975", in *New Community (Journal of the Community Relations Commission)*, vol.5, n°1-2, été 1976, pp.139-141.
- DARBY John, Arthur WILLIAMSON (eds). *Violence and the Social Services in Northern Ireland*. Londres : Heinemann, 1978.
- DEARLOVE D. *Dimensions in Modern Management*. Boston : Houghton Mifflin Company, 1974.
- DEMOCRATIC AUDIT. *EGO TRIP: Extra-Governmental Organisations in the UK and their Accountability*. Democratic Audit Paper n°2. University of Essex : Essex, 1994.
- DEPARTMENT OF SOCIAL ADMINISTRATION. *Report on Study-tour to the Netherlands*. Belfast : New University of Ulster, 1973.
- EDWARDS J. E., R. BATLEY. *The Politics of Positive Discrimination, an Evaluation of the Urban Programme 1967-77*. Londres : Tavistock, 1978.
- EYBEN Karin, Duncan MORROW, Derick WILSON. *A Worthwhile Venture? Practically Investing in Equity, Diversity and Interdependence in Northern Ireland, Executive Summary*. Belfast : University of Ulster, 1997.
- EYBEN Karin, Duncan MORROW, Derick WILSON. *A Worthwhile Venture? Practically Investing in Equity, Diversity and Interdependence in Northern Ireland*. Belfast : University of Ulster, 1997.
- FINNEGAN Marie. "Equity as a Policy Objective: the Case of Northern Ireland", in *International Journal of Social Economics*, vol.25, n°9, 1998, pp.1367-1379.
- FOLEY Frank, Gillian ROBINSON. *Politicians and Community Relations in Northern Ireland*. Londonderry/Derry : INCORE, 2004.
- GILLESPIE N. "Employment, Unemployment and Equality of Opportunity: an Introduction", in *Policy Aspects on Employment Equality in Northern Ireland: Employment Equality in Northern Ireland*. Belfast : The Standing Advisory Commission on Human Rights, vol.2, 1996, pp.1-25.

- GRIFFITHS Hywel. "The Northern Ireland Community Relations Commission", in *New Community (Journal of the Community Relations Commission)*, vol.1, n°2, janvier 1972, pp.128-132.
- GRIFFITHS Hywel. "Why I resigned", in *Fortnight Magazine*, 11 mai 1972.
- GRIFFITHS Hywel. *Community Development in Northern Ireland: A Case-Study in Agency Conflict*. Coleraine : New University of Ulster, 1974.
- HAYES Maurice. *Community Relations and the Role of the Community Relations Commission in Northern Ireland*. Londres : Runnymede Trust, 15 juin 1972.
- HUGHES Joanne, Colin KNOX. "A Development Continuum?", in *Scope*, n°135, juin 1993, pp.10-11.
- HUGHES Joanne, Colin KNOX. "Crossing the Divide: Community Relations in Northern Ireland", in *Journal of Peace Research*, vol.33, n°1, février 1996, pp.83-98.
- HUGHES J., C. KNOX, M. MURRAY, J. GREER. *Partnership Governance in Northern Ireland. The Path to Peace*. Dublin : Oak Tree Press, 1998.
- HUTCHINSON Wesley. "Le gouvernement britannique et les 'traditions culturelles' en Irlande du Nord", in *Etudes Irlandaises : l'Etat en Irlande*, n°XX-I, printemps 1995, pp.165-176.
- KNOX C., J. HUGHES. "Equality and Equity: An Emerging Government Policy in Northern Ireland", in *New Community. A Journal of Research and Policy on Ethnic Relations*, vol.20, n°2, janvier 1994, pp.207-225.
- KNOX Colin, Joanne HUGHES, Derek BIRRELL, Sam McCREADY. *Community Relations and Local Government*. Coleraine : University of Ulster, 1994.
- KNOX Colin. *Concept Mapping in Policy Evaluation: A Research Review of Community Relations in Northern Ireland*. Belfast : Ulster Papers in Public Policy and Management n°46, University of Ulster, avril 1995.
- KNOX Colin. "'Best Value' and Community Relations", in *CRC (Community Relations Council) News*, n°31, janvier 1999, pp.
- KNOX C, P. QUIRK. *Peace Building in Northern Ireland, Israel and South Africa. Transition, Transformation and Reconciliation*. Basingstoke/New York : Palgrave Macmillan, 2000.

- MAC POILIN Aodán (ed). *The Irish Language in Northern Ireland*. Belfast : Ultach Trust, 1997.
- McCALL Cathal. “From ‘Long War’ to ‘War of Lilies’: ‘Post-Conflict’ Territorial Compromise and the Return of Cultural Politics”, in M. COX, A. GUELKE, F. STEPHEN (eds), *A Farewell to Arms ? Beyond the Good Friday Agreement* [2000]. New York/Manchester : Palgrave/Manchester University Press, 2^{ème} édition 2006, pp.302-316.
- McCARTER Willie. “Economics of Peace Making: the Case of the International Fund for Ireland”, in *Asia Europe Journal*. Vol.6, n°1, avril 2008, pp. 93-99.
- McCRUDDEN Christopher. “Mainstreaming Equality in the Governance of Northern Ireland”, in *Fordham International Law Journal*, vol.22, n°4, pp.1696-1775.
- McKEOWN Kieran. *European Community Programme to Foster Economic and Social Integration: an Analytical Overview*. Dublin : Combat Poverty Agency, 1993.
- McVEIGH Robbie. “Between Reconciliation and Pacification: the British State and Community Relations in the North of Ireland”, in *Community Development Journal*, janvier 2002, vol.37, n°1, pp.47-59.
- MULLAN Kenneth. “Reforming Anti-Discrimination Legislation: Fair Enough?”, in *Public Money and Management*, vol.8, n°1 et 2, 1988, pp.69-72.
- OSBORNE Robert D. “Fair Employment in Northern Ireland”, in *New Community, Journal of the Commission for Racial Equality*, vol.VIII, nos.1-2, Printemps-Eté 1980, pp.129-137.
- OSBORNE Robert *et al.* *The Implementation of the the Policy Appraisal and Fair Treatment Guidelines in Northern Ireland*. Belfast : SACHR, 1996.
- PEYRONEL Valérie. “L’aide européenne et le programme pour la paix en Irlande du Nord”, in *Etudes Irlandaises, L’Irlande et l’Europe*, n°30.2, Automne 2005, pp.141-154.
- PORTEOUS Gordon. *Externalisation of a Policy Issue: The Case of Northern Ireland in the 1980s*. Working Paper n°114, Warwick : Department of Politics and International Studies, University of Warwick, octobre 1992.
- QUIRK P., E. McLAUGHLIN. “Targeting Social Need”, in *Policy Aspects on Employment Equality in Northern Ireland: Employment Equality in Northern Ireland*. Belfast : The Standing Advisory Commission on Human Rights, vol.2, 1996, pp.153-185.

ROLSTON Bill. "Some Thoughts on the Passing of the Northern Ireland Community Relations Commission", in *New Community (Journal of the Community Relations Commission)*, vol.5, n°3, automne 1976, pp.311-315.

ROLSTON Bill. "Reforming the Orange State: Problems of the Northern Ireland Community Relations Commission", in *Thames Papers in Social Analysis*, Series 1, 1977, pp.57-85.

WOODS Roberta Carol. "The State and Community Work in Northern Ireland 1966-1982". PhD non publié, Université de Coleraine, 1989.

4. Histoire du travail social et associatif

ACHESON N., B. HARVEY, J. KEARNEY, A. WILLIAMSON. *Two Paths, One Purpose. Voluntary Action in Ireland, North and South*. Dublin : Institute of Public Administration, 2004.

BRYSON Lucy. "The Role of Community Development in Improving Cross Community Relations in Northern Ireland". Travaux de recherches (maîtrise) non publiés. University of Manchester, 1992.

CAIRNS E., J. Van TIL, A. WILLIAMSON. *Social Capital, Collectivism-Individualism and Community Background in Northern Ireland*. Coleraine, University of Ulster, 2003.

COCHRANE Feargal, Seamus DUNN. *People Power? The Role of the Voluntary and Community Sector in the Northern Ireland Conflict*. Cork : Cork University Press, 2002.

COMMUNITY ACTION IN NORTHERN IRELAND. *Community Work in a Divided Society*, n°1, Farset Co-operative Press, Belfast, 1981.

CRAIG Gary. "Community Work and the State", in *Community Development Journal*, vol.24, n°1, janvier 1989, pp.3-18.

DARBY John, Geoffrey MORRIS. "Community Groups and Research in Northern Ireland", in *Community Development Journal (An International Journal for Community Workers)*, vol.10, n°2, avril 1975, pp.113-119.

DAVEY Ray. "Corrymeela is not an Island", in *Community Forum*, n°2, 1971, pp. 28-29.

DAVEY Ray. *A Channel of Peace: The Story of the Corrymeela Community*. Grand Rapids : Zondervan Press, 1993.

- DEANE Eamonn. "Community Work in the 70s", in *Community Action in Northern Ireland* (ed), *Community Work in a Divided Society*. Belfast : Farset Co-operative Press, 1981, pp. 7-19.
- DUNHAM Arthur. "Community Development and Community Relations in Northern Ireland", in *The Social Services Review*, vol.46, n°2, 1972, Chicago : University of Chicago Press, pp.155-169.
- FRASER M., R. OVERY, J. RUSSELL, R. DUNLAP, R. BOURNE. "Children and Conflict", in *Community Forum*, n°2, 1972, pp.8-14.
- FRAZER Hugh. "Looking Back – A Personal View from Three Practitioners. Community Work in Northern Ireland", in *Community Development Journal*, vol.14, n°3, 1979, pp. 182-186.
- FRAZER Hugh. "Community Work in Northern Ireland", in *Community Development Journal*, vol.14, n°3, octobre 1979, pp.182-186.
- FRAZER Hugh. "Community Work into the 80's", in *Community Action in Northern Ireland* (ed), *Community Work in a Divided Society*. Belfast : Farset Co-operative Press, 1981, pp.20-32.
- GOLDABER Irving, J.C.R. BAYLEY, Sean McERLEAN. "Conflict Resolution: The Possibilities and the Dangers", in *Community Forum*, n°3, 1973, pp.3-13.
- GRIFFITHS Hywel. "Community Development and Community Relations", in *Community Forum*, n°2, automne 1971, pp.3-7.
- GRIFFITHS Hywel. "The Aims and Objectives of Community Development", in *Community Development Journal (An International Journal for Community Workers)*, vol.9, n°2, avril 1972, pp.88-95.
- GRIFFITHS Hywel. "Community Development: Some More Lessons from the Recent Past in Northern Ireland". Communication non publiée. Conférence organisée par l'Institut Européen Inter-Universitaire de l'Action Sociale (*Inter-University European Institute on Social Welfare*), Charleroi, Belgique, 11 octobre 1974.
- GRIFFITHS Hywel. "Paramilitary Groups and Other Community Action Groups in Northern Ireland Today", in *International Review of Community Development*, n°33-34, 1975, pp.189-206.

- HEENAN Deirdre. "Getting to Go: Women and Community Relations in Northern Ireland", in *Community Development Journal. An International Forum*, vol.32, n°1, janvier 1997, pp.87-95.
- KILMURRAY Avila. "Community Action in Northern Ireland – Post-Ceasefire", in *Community Development Journal*, avril 1995, vol. 30, n°2, pp. 205-208.
- LOVETT Tom. *Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland*. Belfast, sans éd., 1976.
- LOVETT Tom, Robin PERCIVAL. "Politics, Conflict and Community Action in Northern Ireland", in Paul Curno (ed), *Political Issues and Community Work*. Londres : Routledge & Kegan Paul, 1978, pp.174-195.
- LOVETT Tom. "The Future of Community Action in Northern Ireland", in *Scope, A Review of Voluntary and Community Work in Northern Ireland*, n°59, janvier 1983, pp.16-17.
- LOVETT T., C. CLARKE, A. KILMURRAY. *Adult Education and Community Action*. Kent : Croom Helm, 1983.
- LYONS H. A. "Riots and Rioters in Belfast", in *Community Forum*, n°2, 1973, pp.12-14.
- McCREADY Sam. *Empowering People. Community Development and Conflict 1969-1999*. Belfast : The Stationery Office, 2001.
- MIDGLEY J., A. HALL, M. HARDIMAN, D. NARINE *Community Participation, Social Development and the State*. Londres : Methuen, 1986.
- MORISON John. "Constitutionalism, Civil Society and Democratic Renewal in Northern Ireland", in M. COX, A. GUELKE, F. STEPHEN (eds), *A Farewell to Arms? Beyond the Good Friday Agreement* [2000]. New York/Manchester : Palgrave/Manchester University Press, 2^{ème} édition 2006, pp.238-252.
- ROLSTON Bill. "The Future of Community Work: Vision or Nightmare", in *Scope, A Review of Voluntary and Community Work in Northern Ireland*, n°59, janvier 1983, pp. 17-18.
- ROONEY Eilish. "Community Development in Times of Trouble: Reflections on the Community Women's Sector in the North of Ireland", in *Community Development Journal*, vol.37, n°1, janvier 2002, pp.33-46.
- SLOAN Anne. "Community Development or Community Disaster", in *Fortnight Magazine*, 21 juin 1974, Belfast.

- TWEED Bill. "Community Work Comment in Northern Ireland", in *Social Work Today*, 4 novembre 1971.
- WADDINGTON Paul. "Looking Ahead – Community Work into the 1980's", in *Community Development Journal*, vol.14, n°3, octobre 1979, pp.224-234.
- WADDINGTON Paul. "Community Work in 1980: some Issues and Dilemmas", in Community Action in Northern Ireland (ed), *Community Work in a Divided Society*. Belfast : Farset Co-operative Press, 1981, pp.46-56.

GLOSSAIRE DES TERMES

- Anglo-Irish Agreement (AIA)*, 7, 46, 247, 276, 277, 279, 280, 281, 282, 284, 289, 302, 513, 549
- Associatif, associative, 14, 15, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 61, 76, 77, 78, 95, 100, 112, 121, 125, 133, 134, 144, 155, 158, 164, 166, 178, 182, 194, 195, 197, 199, 200, 201, 203, 204, 205, 206, 209, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 225, 227, 230, 231, 233, 236, 237, 241, 242, 248, 249, 250, 252, 255, 258, 259, 261, 262, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 276, 278, 281, 283, 286, 289, 292, 293, 294, 295, 299, 305, 313, 317, 323, 324, 326, 331, 337, 341, 342, 343, 345, 348, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 367, 371, 373, 385, 396, 397, 398, 400, 401, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 533, 560
- Autorités publiques, pouvoirs publics, 23, 29, 30, 32, 34, 36, 133, 134, 155, 160, 163, 164, 182, 185, 217, 222, 224, 225, 227, 228, 231, 232, 233, 237, 239, 240, 248, 273, 295, 297, 317, 318, 343, 366, 367, 371, 373, 380, 392, 394, 396, 397, 398, 399, 401, 407
- Central Community Relations Unit (CCRU)*, 276, 277, 285, 296, 297, 298, 299, 300, 302, 304, 309, 310, 313, 316, 329, 331, 336, 344, 346, 366, 374, 378, 379, 380, 393, 397, 401
- Centre for Neighbourhood Development (CND)*, 7, 215, 216, 217, 218, 262, 263, 416, 526
- Civil Liaison Officers (CLO)*, 150, 306, 414
- Commission CRC, 148, 197, 223, 231, 237, 239, 287, 293, 316, 317, 329, 343, 344, 347, 362, 397, 398, 401
- Community development (CD)*, 38, 42, 43, 45, 104, 105, 106, 112, 113, 114, 115, 116, 119, 124, 126, 129, 130, 131, 133, 134, 155, 158, 160, 161, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 199, 200, 207, 208, 209, 210, 211, 215, 220, 249, 250, 259, 272, 294, 305, 369, 475, 476, 477, 478, 488, 493, 496, 499, 500, 507
- Community Development Centre (CDC)*, 7, 196, 197, 198, 202, 207, 218, 222, 250, 357, 370, 416, 527
- Community Development Officer (CDO)*, 7, 88, 104, 110, 143, 148, 151, 153, 155, 157, 169, 341
- Community Organisations in Northern Ireland (CONI)*, 7, 199, 200, 416
- Community relations (CR)*, 1, 13, 30, 34, 36, 41, 42, 46, 47, 48, 67, 70, 75, 80, 82, 83, 85, 92, 94, 102, 103, 104, 108, 110, 111, 112, 124, 130, 151, 158, 180, 193, 202, 227, 276, 277, 281, 285, 287, 292, 293, 309, 316, 330, 331, 337, 345, 347, 354, 356, 357, 358, 359, 361, 366, 371, 380, 398, 402, 425, 426, 429, 443, 444, 465, 466, 471, 488, 495, 496
- Community work*, 36, 39, 40, 41, 42, 44, 47, 67, 110, 144, 158, 167, 173, 200, 201, 206, 207, 215, 216, 218, 220, 221, 249, 250, 251, 264, 266, 267, 268, 272, 293, 294, 304, 305, 345, 371, 396, 413, 431, 433, 444, 459, 461, 462, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 471, 488, 493, 502, 541

- Community Worker Research Project* (CWRP), 7, 219, 250, 416
- Conciliation, 69, 71, 82, 142, 234, 236, 237, 248, 271
- Conseil CRC, 329, 331, 332, 335, 336, 337, 341, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 351, 352, 354, 355, 356, 360, 362, 366, 369, 370, 371, 372, 373, 380, 384, 388, 389, 397, 398, 401, 408, 445
- Construction de la paix (*peacebuilding*), 29, 47, 227, 231, 236, 237, 248, 279, 281, 283, 289, 290, 303, 361, 390, 400
- Convention constitutionnelle, 24
- Déficit démocratique, 187
- Department of Education Northern Ireland* (DENI), 7, 193
- Department of Health and Social Services* (DHSS), 7, 43, 210, 254, 521
- Direct rule*, 23, 24, 44, 45, 148, 149, 152, 157, 159, 164, 185, 186, 192, 193, 202, 224, 225, 229, 241, 244, 245, 265, 334, 344, 397, 517
- District councils*, 43, 44, 146, 147, 210, 211, 215, 218, 219, 262, 263, 282, 313, 344, 352, 377, 381, 389
- Facilitation, 33, 125, 164, 172, 173, 174, 175, 176, 190, 196, 202, 226, 239, 250, 362, 365, 369, 396, 397, 439
- Fragmentation, 17, 97, 210, 253, 272, 349, 379, 464
- Gestion de conflit (*conflict management*), 132, 228, 231, 240, 273
- Good Friday Agreement* (GFA), 7, 13, 421, 513, 550, 551, 556, 558, 562
- Joseph Rowntree Foundation*, 196, 260
- Loyaliste, 15, 32, 62, 138, 143, 161, 175, 191, 197, 202, 217, 271, 323, 358, 403, 406, 408, 418, 532
- Ministère de CR (*Ministry of Community Relations*), 43, 83, 85, 89, 90, 91, 93, 95, 97, 98, 100, 101, 102, 120, 121, 135, 136, 143, 144, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 157, 159, 192, 193, 194, 195, 202, 203, 204, 210, 225, 239, 240, 296, 306, 375, 397, 413, 414, 415, 416, 422
- Nationaliste, 14, 15, 18, 57, 58, 59, 133, 143, 152, 162, 171, 281, 284, 285, 301, 309, 324, 361, 381
- Northern Ireland Voluntary Trust* (NIVT), 8, 222, 250, 251, 260, 262, 292, 336, 360, 384, 386, 527, 533
- Organe relais, 34, 35, 61, 71, 76, 77, 82, 84, 88, 95, 134, 210, 218, 231, 232, 237, 254, 262, 272, 277, 329, 343, 349, 350, 372, 377, 389, 396, 399, 532
- Partenariat, 32, 97, 160, 215, 221, 222, 263, 306, 317, 318, 335, 384, 387, 419
- Provisional Irish Republican Army* (PIRA), 8, 14, 137, 169, 368, 391
- Race relations*, 30, 68, 78, 79, 82, 90, 93, 94, 108, 163, 179, 236, 290, 379, 396
- Réalisation de la paix (*peacemaking*), 29, 229, 231, 307, 397, 539
- Règlement de conflit (*conflict settlement*), 227, 229, 285, 334, 347, 367
- Relations interethniques, 290, 537, 538
- Républicain, 59, 69, 133, 144, 162, 197, 358, 391
- République d'Irlande, 16, 24, 59, 106, 149, 157, 165, 191, 245, 246, 280, 281, 282, 283, 284, 381
- Réseau de solidarité, 23, 210, 242, 249, 250, 253, 261, 262, 286, 288, 317, 336, 342, 349, 352, 380, 401, 407
- Résolution de conflit (*conflict resolution*), 33, 70, 102, 126, 131, 177, 204, 225, 227, 230, 238, 271, 362, 365, 366, 388, 405, 406, 407
- Standing Advisory Commission on Human Rights* (SACHR), 8, 43, 72, 108, 149, 193, 242, 248, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 299, 374, 375, 378, 415, 527, 529, 554, 557, 559
- Stormont, 18, 34, 52, 57, 58, 59, 61, 63, 64, 65, 67, 72, 79, 81, 82, 84, 89, 90, 92, 93, 95, 96, 97, 101, 117, 136, 137, 145, 148, 159, 186, 223, 240, 246, 254, 277, 303, 392, 403, 414, 424, 457, 519, 520, 521, 522, 543, 550
- Sunningdale*, 26, 150, 157, 159
- Ulster Community Action Group* (UCAG), 8, 201, 416
- Ulster Defence Association* (UDA), 8, 15, 139, 201, 403, 405, 456
- Unioniste, 14, 15, 16, 18, 20, 26, 34, 46, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 63, 64, 80,

136, 139, 141, 144, 148, 150, 152, 156,
162, 188, 191, 217, 223, 277, 279, 281,
284, 301, 309, 316, 339, 356, 361, 381,
422, 546

Westminster, 34, 53, 56, 57, 58, 72, 83, 89,
136, 148, 186, 234, 245, 255, 279, 323,
344, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419,
420, 421

GLOSSAIRE DES NOMS

- Adams G., 199, 200, 387, 425, 443, 445
 Bateman C.J., 83, 84, 85, 86, 87, 92, 94, 95, 96, 97, 436, 548
 Bleakley D., 101, 105, 106, 146, 437, 447, 521, 522
 Bloomfield D., 73, 250, 360, 392
 Bloomfield K., 260, 294, 313, 319, 323, 349
 Brooke P., 343, 387, 396, 397, 444
 Burton J., 131, 137, 248, 382, 383, 394
 Callaghan J., 28, 60, 65, 66, 70, 92, 94, 436, 437, 440, 519
 Cameron Lord, 20, 58, 60, 63, 64, 65, 82, 84, 93, 163, 310, 436, 549
 Camplisson J., 2, 32, 34, 35, 137, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 207, 208, 209, 217, 218, 219, 262, 263, 379, 381, 382, 383, 384, 385, 420, 426, 428, 433, 462, 482, 514, 528, 529, 531, 556
 Chichester-Clark J., 67, 70, 83, 94, 122, 143, 436, 437
 Cooper I., 156, 158, 159, 160, 163, 164, 203, 439, 447, 484, 549, 551
 Crozier M., 19, 20, 49, 50, 316, 317, 353, 356, 390, 401, 421, 422, 433, 471, 515
 Darby J., 22, 47, 109, 111, 113, 123, 135, 136, 146, 157, 158, 165, 167, 172, 176, 180, 198, 222, 223, 242, 315, 420
 Faulkner B., 65, 105, 122, 143, 144, 154, 156, 164, 437, 439, 483, 521
 FitzGerald G., 28, 29, 48, 258, 259, 294, 295, 296, 441, 442
 Fitzpatrick J., 32, 68, 69, 174, 180, 181, 183, 184, 433, 482
 Frazer H., 49, 210, 211, 217, 221, 226, 228, 234, 235, 262, 264, 275, 279, 280, 282, 305, 308, 309, 310, 311, 312, 315, 317, 323, 333, 334, 351, 353, 390, 391, 433, 443, 487
 Griffiths H., 2, 39, 42, 92, 94, 95, 100, 101, 102, 108, 109, 110, 113, 117, 118, 120, 121, 126, 128, 129, 131, 134, 135, 138, 139, 146, 147, 148, 150, 151, 154, 158, 160, 162, 163, 168, 170, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 187, 188, 190, 200, 207, 223, 227, 230, 231, 246, 285, 417, 433, 438, 456, 459, 462, 464, 469, 470, 501, 520, 523
 Hall M., 2, 34, 35, 50, 119, 137, 208, 364, 375, 382, 383, 421, 427, 433, 462, 465, 466, 483, 520, 557
 Haughey C., 28, 29, 259, 442, 443
 Hayes M., 49, 50, 63, 82, 83, 96, 99, 105, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 122, 124, 125, 129, 131, 134, 135, 137, 138, 139, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 162, 170, 174, 175, 176, 177, 182, 183, 185, 187, 188, 189, 190, 215, 216, 227, 234, 235, 283, 350, 417, 420, 433, 438, 471, 488, 490, 495, 515, 518, 520
 Heath E., 27, 143, 437, 575
 Hewitt J., 32, 34, 35, 173, 207, 208, 218, 219, 220, 262, 382, 426, 428, 433, 466, 528, 556
 Hume J., 387, 402, 443, 445, 483
 Irvine F., 34, 35, 173, 207, 208, 217, 218, 420, 466
 Lederach J.P., 242, 361, 394, 398, 405, 429
 Major J., 29, 342, 343, 412, 444, 445, 570
 Mayhew P., 387, 444
 McIvor B., 105, 106, 147, 154, 156, 158, 188, 437, 447
 Melchett P., 231, 234, 235, 263, 488, 489, 515
 O'Neill T., 59, 61, 62, 64, 65, 67, 266, 273, 274, 275, 278, 335, 336, 338, 339, 341, 369, 435
 Paisley I., 16, 64, 402, 425
 Simpson R., 86, 92, 93, 99, 100, 106, 249, 436, 447, 521
 Thatcher M., 28, 29, 47, 48, 234, 239, 254, 256, 257, 258, 259, 260, 267, 294, 295, 297, 305, 340, 342, 440, 441, 442, 443, 444, 575, 576
 Trimble D., 375, 425

Wilson H., 27, 34, 45, 60, 61, 62, 65, 70,
71, 92, 112, 164, 165, 197, 209, 218,
284, 435, 439, 440, 494, 556, 577
Windlesham Lord, 155, 158, 447

TABLE DES MATIERES

Sommaire.....	3
Abréviations	5
Table des graphiques, figures et tableaux	7
INTRODUCTION.....	11
1. Le conflit communautaire et ses acteurs.....	12
2. Définition du champ du pouvoir public	22
3. Définition du concept de ‘mouvement associatif’ et exposition des enjeux révélés par l’analyse du rapport le liant aux autorités publiques	29
4. Terminologie : <i>community</i> et ses expressions associées.....	36
5. Organisation de la thèse	43
PREMIERE PARTIE - PREMIERS PAS DANS LE DOMAINE DES RELATIONS COMMUNAUTAIRES 1969-1974	51
<u>CHAPITRE 1 – Les origines de la politique de CR en Irlande du Nord.....</u>	<u>52</u>
I. Quelques éléments de contexte : la vie politique et sociale en Irlande du Nord de 1920 à 1968.....	52
I.1. Hégémonie unioniste en Irlande du Nord après 1921.....	55
I.2. Une opposition montante contre le mode de gouvernance local et régional	59
I.3. Le gouvernement régional pressé d’agir par une situation de crise aiguë	64
II. La question des <i>race relations</i> en Grande-Bretagne	68
II.1. Race Relations Board (RRB).....	71
II.2. <i>Community Relations Commission</i> (CRC)	73
III. Le dispositif d’amélioration des relations communautaires en Irlande du Nord	77
III.1. La Commission de CR.....	82
III.2. Le ministère de CR	89
IV. Les débuts du ministère et de la Commission de CR : des précisions sur leur fonctionnement	93
IV.1. Le ministère de CR	94

IV.2. La Commission de CR.....	102
<u>CHAPITRE 2 – Conflits d'intérêt entre dirigeants politiques et membres de la Commission (1971-1974)</u>	135
I. Quelques mesures gouvernementales controversées en 1971 et 1972 : effet aggravant sur les CR	136
II. Le dispositif de CR sous deux régimes nouveaux. Croissance du ministère et délaissement de la Commission	147
III. Les raisons ayant conduit au délaissement progressif de la Commission	155
IV. Réflexion sur les réponses apportées au conflit communautaire (1969-74)..	163
IV.1. Les différentes formes du « travail de CR » : la rencontre, l'échange, <i>community development</i> et la facilitation	163
IV.2. Des approches divergentes concernant la définition du problème à résoudre et les méthodes d'intervention.....	177
DEUXIEME PARTIE - DESENGAGEMENT GOUVERNEMENTAL DU PROJET DE CR ET DELAISSEMENT PROGRESSIF DES ASSOCIATIONS.....	183
<u>CHAPITRE 3 –Phase de transition décisive (1974-1979) : des changements majeurs en politique, dans le domaine des CR et dans le rapport liant les associations aux autorités publiques</u>	184
I. Pérennisation de l'administration dite de <i>direct rule</i>	185
II. Maintien du programme de CR : l'illusion d'une continuité ?	191
II.1. La mission de rapprochement communautaire prolongée par des moyens diversifiés : du ministère de l'Education aux associations	192
II.2. Quelle suite pour la mission de lutte contre la précarité ?	202
III. Des relations en mutation entre les pouvoirs publics et le mouvement associatif.....	204
III.1. Un mouvement associatif vigoureux	205
III.2. La nouvelle organisation du réseau de solidarité : formalisation et fragmentation.....	209
III.3. Des relations difficiles entre les groupes associatifs dits alternatifs et certaines autorités municipales : étude de cas	215
III.4. Un soutien gouvernemental éclectique	217
<u>CHAPITRE 4 - Les premiers pas du gouvernement dans la construction de la paix, <i>peacebuilding</i>, en Irlande du Nord : quelques pistes d'analyse</u>	226
I. Elaboration d'un cadre théorique à partir des différents modes d'intervention possibles face à un conflit : la gestion, la résolution et le règlement.....	227
II. Réflexion sur la nature des activités de <i>peacebuilding</i> entre 1969 et 1979 : variété, divergences, limites.....	232

CHAPITRE 5 - Le désengagement des pouvoirs publics vis-à-vis du secteur associatif (1979-85)	240
I. Les priorités du nouveau gouvernement.....	241
II. Quelle évolution pour la politique de CR et pour le réseau de solidarité entre les pouvoirs publics et le secteur associatif ?	248
II.1. Premier constat : baisse des aides et désengagement des pouvoirs publics.....	248
II.2. Le renforcement de formes d'assistance 'classiques'	252
III. Marginalisation de l'action associative militante	261
TROISIEME PARTIE - LES MODES D'ACTION GOUVERNEMENTAUX APRES 1985 : LA REEMERGENCE DE DEMARCHES PRUDENTES DE CONSTRUCTION DE LA PAIX	272
CHAPITRE 6 – Réinvestissement du champ de la construction de la paix après 1985	276
I. Le contexte politique après 1985 : l'accord <i>Anglo-Irish Agreement</i> et le retour de modes d'intervention prudents dans le domaine de <i>peacebuilding</i>	277
II. Analyse des facteurs conduisant au réinvestissement du champ d'action de <i>peacebuilding</i> : accroissement de l'aide européenne, évolution de la définition du groupe racial/ethnique et forte demande en Irlande du Nord	285
III. Développement de l'action gouvernementale dans le domaine des CR.....	294
III.1. Création de l'Unité <i>Central Community Relations Unit</i> (CCRU)	294
III.2. Le <i>Cultural Traditions Group</i> (CTG).....	297
III.3. Les programmes de développement économique : une manière détournée de contribuer à la construction de la paix ?	300
IV. Le soutien de la Communauté européenne aux projets pouvant contribuer indirectement à la paix	305
IV.1. Les effets de l'aide européenne sur la politique de CR	309
IV.2. Revalorisation du secteur associatif.....	313
CHAPITRE 7 – La création d'un organe relais, le <i>Community Relations Council</i> (CRC)	325
I. Les premières années de fonctionnement du Conseil CRC.....	328
I.1. La structure	328
I.2. L'approche culturelle/subjective du Conseil CRC	331
II. Observation des modes d'action : une approche somme toute classique ? ..	337
II.1. Le phénomène de la surabondance des organes redistributeurs de fonds.....	344
II.2. Représentations du travail de CR : manque de consensus.....	348

<u>CHAPITRE 8 – Des signes de changements dans le domaine du règlement de conflit et de <i>peacebuilding</i>. Vers une complémentarité des différentes démarches ?</u>	363
I. Progrès dans le domaine du règlement de conflit et dans le travail à visée culturelle/subjective	363
II. Quelques signes de changement dans les modes d'intervention : la mesure <i>Policy Appraisal and Fair Treatment</i> (PAFT) et le nouveau dispositif d'aide européen	368
II.1. Les mesures <i>Policy Appraisal and Fair Treatment</i> (PAFT).....	370
II.2. Diminution du contrôle des autorités publiques dans le réseau de solidarité	376
III. Vers une complémentarité des démarches ?	385
CONCLUSION	392
ANNEXES	406
BIBLIOGRAPHIE	505
GLOSSAIRE DES TERMES	561
GLOSSAIRE DES NOMS	564
TABLE DES MATIERES	566

Les programmes de relations communautaires, community relations (CR), en Irlande du Nord de 1969 à 1998 : l'illusion d'une continuité ?

Cette thèse s'intéresse aux politiques de relations communautaires, *community relations* (CR), conçues et mises en place par les autorités publiques dans le contexte du conflit nord-irlandais entre 1969 et 1998. Elle s'interroge sur la filiation entre les dispositifs de 1969 et 1987/1990 et sur la cohésion de ces programmes dans la période étudiée. Elle insère les politiques de CR dans une démarche globale de construction de la paix, *peacebuilding*, parfois adoptée par les autorités publiques dans le contexte du conflit nord-irlandais. La thèse décrit les caractéristiques de cette démarche et les met en relation avec les développements ayant lieu au sein du secteur associatif nord-irlandais. Malgré une première impression de discontinuité dans les politiques de CR, ce travail doctoral met progressivement en exergue la permanence de schémas de pensée et d'action au sein des autorités publiques entre 1969 et 1998, desquels émergent les programmes de CR étudiés.

Mots clés : Irlande du Nord ; Conflit ; Relations communautaires ; Politiques publiques ; Secteur associatif ; Construction de la paix

Community relations programmes in Northern Ireland from 1969 to 1998: the illusion of continuity?

This study focuses on community relations policies followed by public bodies in Northern Ireland during the Troubles (1969-1998). The author compares the first plan, which lasted from 1969 to 1974, with the second series of measures taken from 1987. She also examines policies set up during the intervening thirteen years (1974-1987) when the issue of CR remained dormant. This examination shows that the consistency of government policies in the field of community relations is questionable. Community relations programmes have been looked at alongside peacebuilding initiatives involving public bodies as well as community activists. Despite an initial assumption that there has been no continuity in community relations policies between 1969 and 1998, it appears from the research that, throughout the Troubles, such policies have emanated from modes of thinking and acting which are well established among decision makers.

Key words: Northern Ireland ; Conflict ; Community relations ; Public policy ; Community activism ; Peacebuilding

Ecole doctorale ED 514 – EDEAGE, Equipe de recherche EA 4398 – PRISMES, Institut du Monde Anglophone, 5 rue de l'École de Médecine 75006 Paris